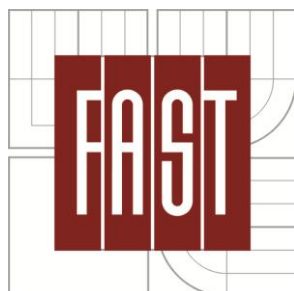


VYSOKÉ UČENÍ TECHNICKÉ V BRNĚ  
BRNO UNIVERSITY OF TECHNOLOGY



FAKULTA STAVEBNÍ  
ÚSTAV STAVEBNÍ EKONOMIKY A ŘÍZENÍ

FACULTY OF CIVIL ENGINEERING  
INSTITUTE OF STRUCTURAL ECONOMICS AND  
MANAGEMENT

## HODNOCENÍ EKONOMICKÉ EFEKTIVNOSTI VEŘEJNÝCH STAVEBNÍCH PROJEKTŮ

EVALUATION OF ECONOMICAL EFFECTIVENESS OF PUBLIC  
CONSTRUCTION PROJECTS

DISERTAČNÍ PRÁCE  
DOCTORAL THESIS

AUTOR PRÁCE  
AUTHOR

ING. JUDR. ZDENĚK DUFEK

VEDOUCÍ PRÁCE  
SUPERVISOR

DOC. ING. JANA KORYTÁROVÁ, PH.D.

BRNO 2013

## **Abstrakt**

Práce se zabývá hodnocením ekonomické efektivity veřejných stavebních projektů. V úvodu práce je provedeno odůvodnění nutnosti sledovat ukazatele efektivity veřejných stavebních investic ve vztahu k možnostem stabilizace veřejných rozpočtů. Dále je rozebrán historický vývoj a současný stav právní úpravy vztahující se k investování veřejných prostředků do stavebních projektů. Následuje rozbor dostupných metod hodnocení ekonomické efektivity veřejných investic. V rámci práce byl proveden výzkum mezi představiteli nejvýznamnějších veřejných investorů v ČR. Byl zkoumán jejich přístup k hodnocení efektivity stavebních investic. Výsledky tohoto výzkumu a popsané příklady dobré a špatné praxe veřejných investorů jsou shrnuty do metodických doporučení a návodů pro veřejné investory, jak do rozhodovacího procesu o veřejných stavebních projektech implementovat hodnocení jejich ekonomické efektivity.

**Klíčová slova:** veřejné zakázky, veřejné stavební investice, náklady životního cyklu, hodnocení efektivity, CBA analýza, studie proveditelnosti

## **Abstract**

The dissertation concerns on an evaluation of public construction projects efficiency. In the beginning is made the explanation of necessity to monitor the indicators of public construction investment efficiency in relation with possibility of stabilization of public budgets. Afterwards is examined the historical development and the actual status of legislative dealing with investment of public funds into construction projects. Subsequently is made the analysis of available methodology for evaluation of public investment economical efficiency. Within the dissertation was made the survey between the representatives of most important public investors in the Czech Republic. Their attitude to evaluation of construction investment efficiency was examined. The results of survey and good and bad praxis examples are concluded into methodical recommendation and instructions for public investors in order to implement into the decision making process about the public construction projects the evaluation of economical efficiency.

**Key words:** public order, public construction investment, life circle costs, evaluation of efficiency, CBA analysis, feasibility study

**Bibliografická citace:**

DUFEK, Zdeněk. *Hodnocení ekonomické efektivnosti veřejných stavebních projektů*. Brno: 2013. 116 s. Disertační práce. VUT v Brně, Fakulta stavební, Ústav stavební ekonomiky a řízení. Vedoucí práce doc. Ing. Jana Korytářová, Ph.D.

**Prohlášení:**

Prohlašuji, že jsem disertační práci zpracoval samostatně a že jsem uvedl všechny použité informační zdroje. Dále prohlašuji, že elektronická forma práce je totožná s odevzdanou listinnou formou.

V Brně dne 8. 7. 2013

.....

podpis autora

**Poděkování:**

Děkuji paní doc. Ing. Janě Korytářové, Ph.D. za její podporu a metodické vedení při přípravě této disertační práce.

<b>Obsah</b>	<b>Str.</b>
Úvod	7
1. Odůvodnění nutnosti sledovat ekonomickou efektivnost veřejných investic	9
2. Legislativní požadavky na sledování ekonomické efektivnosti	14
2.1. Historický exkurz	14
2.2. Právní úprava v ČR do 31.3.2012	15
2.3. Právní úprava v ČR od 1.4.2012 a její dopady	21
2.4. Evropská právní úprava	29
3. Vybrané metody posuzování ekonomické efektivnosti investic	33
3.1. Hodnocení efektivnosti investice v podnikatelském sektoru	33
3.2. Hodnocení efektivnosti investice ve veřejném sektoru	35
4. Současná praxe a konkrétní příklady	45
4.1. Příklad špatné praxe	46
4.2. Příklad dobré praxe	48
4.3. Používané kritéria hodnocení veřejných zakázek na stavební práce a nedostatky s tím spojené	50
5. Výsledky průzkumu	58
5.1. Výsledky průzkumu mezi územně samosprávnými celky	62
5.2. Výsledky průzkumu mezi správci vodních toků	78
5.3. Výsledky průzkumu mezi správci dopravní infrastruktury	83
6. Přínos pro rozvoj vědního oboru Management stavebnictví - metodická doporučení a tabulka rizik	91
6.1. Metodická doporučení	91
6.1.1. Rozhodování o přípravě investičního záměru	93
6.1.2. Příprava investičního záměru	94
6.1.3. Zadání a realizace veřejné zakázky	96
6.1.4. Poinvestiční fáze	99
6.2. Tabulka rizik	100
7. Závěr	103
8. Použitá literatura a další informační zdroje	106
9. Seznam použitých zkratk	114
10. Seznam tabulek, grafů a obrázků	115

## Úvod

Zadáním disertační práce je hodnocení ekonomické efektivity veřejných stavebních projektů. Pro veřejné stavební projekty platí, že částečně nebo úplně naplňují charakteristické rysy veřejných statků. Často nelze užítky adresně přiřadit konkrétnímu vlastníkov. Nelze tedy určit podíl jednotlivce na spotřebě statku, nelze nikoho vyloučit ze spotřeby statku a kvalita statku je pro všechny spotřebitele stejná. Na rozdíl od projektů v podnikatelské sféře nelze jednoduše pro hodnocení efektivity použít kritérium finančního zisku.

V rámci disertační práce bude pojednáno o problematice veřejných statků a hodnocení jejich efektivity z teoretického hlediska, bude proveden rozbor právní úpravy hospodaření subjektů veřejné správy a zadávání veřejných zakázek ve vztahu k zakotvení povinnosti zadavatelů provádět posouzení efektivity před zadáním zakázky. Bude porovnávána praxe vybraných veřejných institucí při rozhodování o významných stavebních investicích. Rovněž budou podrobněji na případových studiích rozebrány konkrétní případy dobré a špatné praxe investora při posuzování efektivity investic.

Z hlediska dosavadního stupně poznání vědy ke zpracovávanému tématu lze konstatovat, že problematika ekonomického hodnocení veřejných stavebních investic je dlouhodobě zkoumána. První postupy hodnocení byly v odborné literatuře popsány již v druhé polovině 19. století. Ve 20. století dochází v návaznosti na nasazení počítačové techniky k dalšímu rozvoji těchto metod. Podrobně o vývoji jednotlivých metod bude pojednáno v kapitole třetí.

Cílem práce je vytvoření metodických doporučení pro veřejné investory, jakým způsobem do rozhodovacího procesu veřejné správy zakomponovat problematiku ekonomické efektivity veřejné stavební investice. Dále nalezení relevantních oblastí rizika, ve kterých může v procesu vynakládání veřejných prostředků na stavební investice docházet k plýtvání se zdroji či přímo ke korupčnímu jednání.

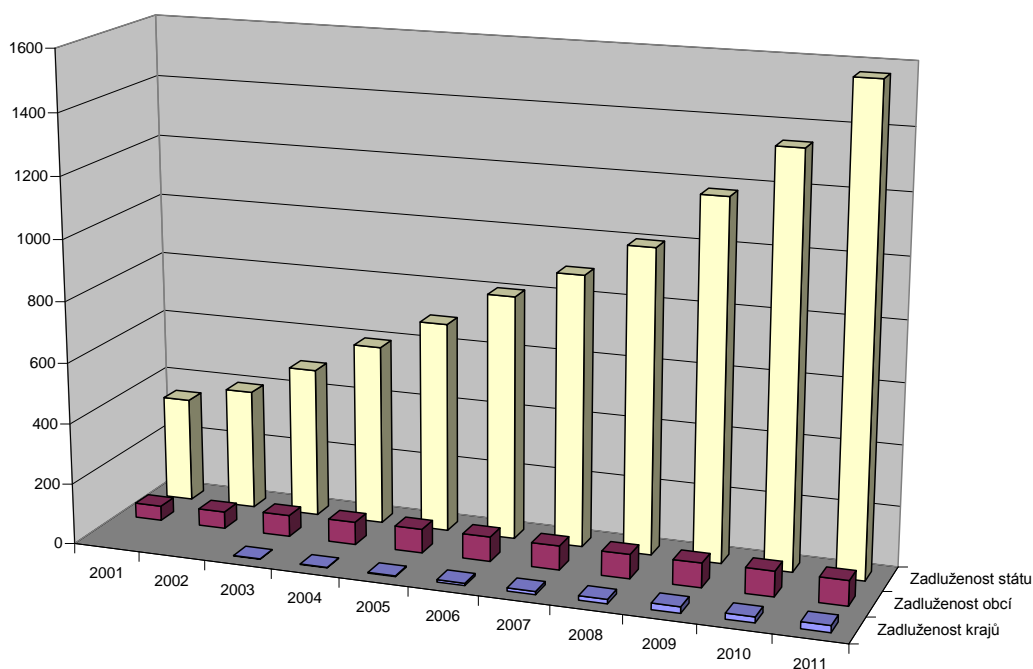
V souvislosti se zpracováním disertační práce byla vyslovena tato hypotéza H1:

*Efektivita veřejného projektu je přímo úměrná kvalitně zpracované analýze stávajícího stavu a modelů ekonomické efektivity zvažovaných variant technicko-ekonomického řešení.*



## 1. Odůvodnění nutnosti sledovat ekonomickou efektivnost veřejných investic

Veřejné rozpočty napříč Evropou se potýkají se zásadními problémy. Prakticky ve všech státech je diskutována otázka řešení rostoucích státních dluhů. Kumulovaný dluh České republiky bez závazků obcí a krajů činil ke konci roku 2011 částku 1 567,8 mld. Kč. (Viz graf č. 1)



**Graf 1.** Srovnání vývoje zadlužení státu, obcí a krajů v ČR, zdroj MFČR

Tempo růstu zadluženosti krajů a obcí není tak vysoké, jako je tomu v případě státu, nicméně i v případě územně samosprávných celků dochází k nárůstu zadlužení. Přesný vývoj zadlužení je uveden v následující tabulce.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kraje			1,3	1,5	2,9	7,7	10,4	14,6	20,9	19,1	22,3
Obce	48,3	55,8	70,4	74,9	79,0	81,0	79,3	80,1	80,6	83,3	82,4
Stát	345,0	395,9	493,2	592,9	691,2	802,5	892,3	999,8	1178,2	1344,0	1567,8

**Tab.1.** Srovnání vývoje zadlužení státu, obcí a krajů v ČR v ml. Kč, zdroj MFČR

Podle dostupných údajů za rok 2012 dluhy obcí narostly na 90 miliard Kč a dluhy krajů na 24,5 miliard Kč. Z celkového počtu 6 246 obcí bylo v roce 2012 zadluženo 3 217 obcí (tj. 51,5 %), přičemž podíl dluhu čtyř největších měst (Praha, Brno, Ostrava, Plzeň) na celkovém dluhu dosahuje 50,6 %.<sup>1</sup> Na základě usnesení vlády ČR ze dne 12. 11. 2008 č. 1395 o monitoringu hospodaření obcí a usnesení vlády ČR ze dne 3. 10. 2012 č. 722 je každoročně proveden výpočet soustavy informativních a monitorujících ukazatelů za všechny obce a jimi zřizované příspěvkové organizace. Tyto údaje jsou následně k dispozici na internetových stránkách Ministerstva financí ČR.<sup>2</sup> Data za všechny obce podrobil deník Hospodářské noviny na konci roku 2012 analýze, ze které vyplynulo, že již 86 obcí je z hlediska ekonomické stability rizikových.<sup>3</sup> Za jeden z klíčových důvodů tohoto negativního trendu v hospodaření obcí označuje analytik Michal Říčař, který se na vypracování studie podílel, „nezkušenost managementu obce, který mnohdy investuje nerentabilně, což se - ať už bezprostředně či v delším časovém horizontu - projeví do finančního hospodaření. Investice jsou mnohdy protichůdné, nedostatečně připravené a zajištěné.“<sup>4</sup>

Současně se evropské státy potýkají s následky hospodářské recese. Predikce budoucího hospodářského vývoje pro evropský kontinent nejsou pozitivní. S pomalým růstem či spíše stagnací hospodářství souvisí i problematika daňových výnosů. Státy nemohou očekávat zásadnější nárůsty daňových příjmů. Nelze tedy očekávat snižování zadlužení prostřednictvím splátek z vyšších daňových výnosů. Jednou z mála možností, jak na tuto situaci z pozice vlády reagovat, je zvýšení efektivity vynakládání veřejných prostředků. Tato oblast může zahrnovat celou řadu opatření – redukce počtu správních orgánů, snižování počtu státních zaměstnanců, elektronizace výkonu veřejné správy, zamezení zneužívání sociálních dávek atd. Velký prostor pro zvýšení efektivity se nabízí i v oblasti zadávání veřejných zakázek.

<sup>1</sup> <http://www.patria.cz/zpravodajstvi/2314500/zadluzeni-obci-loni-stouplo-na-90-mld-kc-kraju-na-245-mld-kc-a-nejzadluzenejsi-je-olomoucky.html>

<sup>2</sup> <http://www.info.mfcr.cz/cgi-bin/ufis/iufismon/index.pl>

<sup>3</sup> <http://data.blog.ihned.cz/c1-58868120-mapa-dluhu-vsech-6-246-obecnich-uradu-hrozi-vasemu-mestu-ci-vesnici-krach>

<sup>4</sup> [http://zpravy.ihned.cz/?p=012000\\_d&article\[id\]=57492350](http://zpravy.ihned.cz/?p=012000_d&article[id]=57492350)

Z analýz prováděných Ministerstvem pro místní rozvoj ČR (dále jen MMR) v rámci zpracovávání důvodové zprávy k tzv. velké novele zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách z roku 2012 vyplývá, že v roce 2010 bylo prostřednictvím Informačního systému o veřejných zakázkách – uveřejňovací subsystém (ISVZ-US) vyhlášeno 8.922 veřejných zakázek, z čehož bylo 42,6 % veřejných zakázek na stavební práce. Celková hodnota uveřejněných zakázek pak činila 269 mld. Kč, přičemž z toho činily stavební práce 51,3 % (viz tabulka 2., tabulka 3.).

Předmět veřejné zakázky	Celkem limit - hodnota VZ	
	v Kč	%
Dodávky	56 865 289 440	21,2 %
Služby	73 782 296 037	27,5 %
Stavební práce	137 916 442 092	51,3 %
Soutěž o návrh	67 851 663	0,03 %
<b>CELKEM</b>	<b>268 631 879 232</b>	<b>100,0 %</b>

**Tab. 2.** *Hodnota veřejných zakázek v ČR uveřejněných prostřednictvím ISVZ – US v roce 2010, zdroj Důvodová zpráva k novele zákona o zadávání veřejných zakázek*

Předmět veřejné zakázky	Celkem limit - počet VZ	
	Počet	%
Dodávky	2 100	23,5 %
Služby	2 976	33,4 %
Stavební práce	3 805	42,6 %
Soutěž o návrh	41	0,5 %
<b>CELKEM</b>	<b>8 922</b>	<b>100,0 %</b>

**Tab. 3.** *Počet veřejných zakázek v ČR uveřejněných prostřednictvím ISVZ – US v roce 2010, zdroj Důvodová zpráva k novele zákona o zadávání veřejných zakázek*

Pro Českou republiku existují studie a expertní odhady k plýtvání s veřejnými zdroji ve vztahu ke korupci. Například studie Transparency International z roku 2005 uvádí odhad, že v České republice unikne ročně vlivem korupce v národním hospodářství až 60 miliard Kč.<sup>5</sup> Od roku 2005 došlo k dalšímu propadu České republiky v mezinárodním srovnání výskytu korupce, tudíž lze očekávat další

<sup>5</sup> Transparency International – Česká republika. Veřejné zakázky v České republice: Korupce nebo transparentnost?, 2005, str. 78.

nárůst hodnoty ztrát. Autoři Jakubiček a Škerliková provedli odhad ztrát vlivem korupce za rok 2008 a dospěli k závěru, že korupce způsobila kumulované finanční ztráty v příjmech státního rozpočtu ve výši 360 mld. Kč, což je 33,7 % příjmů státního rozpočtu ČR v roce 2008.<sup>6</sup> Není však k dispozici studie, která by se zabývala vyčíslením, o kolik národní hospodářství přichází vlivem neefektivních investičních rozhodnutí orgánů veřejné správy. V této souvislosti je zajímavá studie z Itálie, která uvádí, že problematika korupce způsobuje pouze 20 % ztrát a zbylých 80 % ztrát při investování veřejného sektoru jde na vrub špatné přípravy projektů.<sup>7</sup>

Pokud údaje uvedené v tabulce 2 budou vztaženy k celkové výši daňových příjmů ČR (včetně obcí a krajů) za rok 2010, které činily 712 mld. Kč, tak je zřejmé, že značný podíl (cca 37 %) inkasovaných daňových příjmů je utracen prostřednictvím veřejných zakázek, přičemž skupina veřejných zakázek na stavební práce dosahuje 19 % podílu na inkasovaných daňových příjmech. Pro úplnost je třeba dodat, že shora uvedené tabulky neobsahují zakázky malého rozsahu (v případě stavebních prací podle tehdejší právní úpravy tedy zakázky pod 6 mil. Kč bez DPH), takže skutečný objem veřejných prostředků utracených ve stavebnictví bude větší. Z výroční zprávy o stavu veřejných zakázek za rok 2012, kterou zpracovalo MMR, vyplývá, že podíl trhu veřejných zakázek (veřejné zakázky včetně sektorových zadavatelů) k celkovému HDP činí 13 %.<sup>8</sup> Podíl objemu prostředků evidovaných v ISVZ na celkovém trhu veřejných zakázek je patrný z následující tabulky.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	<i>mld. Kč</i>					
HDP	3 663	3 848	3 759	3 800	3 841	3844
Výdaje sektoru vládních institucí	<i>mld. Kč</i>					
Celkem	1 503	1 584	1 680	1 662	1 653	1728
- tvorba hrubého fixního kapitálu	153	176	192	164	140	133

<sup>6</sup> JAKUBÍČEK, Petr, ŠKERLIKOVÁ, Jana. Ekonomické krize jako důsledek korupce a lobbyismu. Vysoká škola Karla Engliš, a.s. Periodika Academia č.2/2010, ISSN 1802-2626 str. 39

<sup>7</sup> MACHUREK, Tomáš. Nová úprava veřejných zakázek by mohla skrývat i rizika. Praha: Asociace poskytovatelů a uživatelů elektronických nástrojů pro výběrová řízení a aukce, 2011

<sup>8</sup> Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek za rok 2012. MMR str. 11

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	<i>mld. Kč</i>					
Trh veřejných zakázek	474	535	583	593	499	501
	<i>mld. Kč</i>					
Evidováno v ISVZ	252	359	349	318	279	317
	<i>(%)</i>					
Podíl	53,1	67,0	60,0	53,6	55,8	63,3

**Tab. 4.** Podíl objemu prostředků evidovaných v ISVZ na celkovém trhu veřejných zakázek, zdroj MMR

Z výše uvedených údajů je zřejmé, že otázka posuzování ekonomické efektivity veřejných zakázek ve stavebnictví si zasluhuje značnou pozornost, neboť zde je díky relativně velkému podílu na veřejných výdajích prostor pro značné úspory.

*Tuto kapitolu tedy lze zakončit dílčími závěry:*

- *Veřejné stavební investice tvoří významnou část výdajů veřejného sektoru.*
- *Efektivní investování do veřejných stavebních investic může významným způsobem přispět ke stabilizaci veřejných rozpočtů.*

## 2. Legislativní požadavky na sledování ekonomické efektivity

### 2.1. Historický exkurz

Právní úprava zadávání veřejných zakázek má na území ČR dlouhou tradici a historii. V období tzv. první republiky byla oblast zadávání veřejných zakázek upravena nařízením vlády č. 667/1920 Sb., o zadávání státních dodávek a prací (Zadávací řád), které vydala vláda na základě zmocnění uvedeného v zákoně č. 337/1920 Sb. Zadávací řád obsahoval z dnešního pohledu všechny podstatné instrumenty a postupy (logicky vyjma elektronizace) a snesl by srovnání se současnou právní úpravou. Zadávací řád dokonce obsahuje ustanovení o možnosti vyloučení uchazečů, kteří se chovají asociálně vůči svým zaměstnancům nebo neplní své smluvní závazky k jiným obchodním partnerům.<sup>9</sup> Z pohledu dnešních aktuálních problémů je zajímavé řešení institutu mimořádně nízké nabídkové ceny. V nařízení je uvedeno, že mohou být vyloučeny nabídky, jichž ceny jsou v patrném nepoměru k dodávce nebo práci, takže za ně nelze očekávat řádného provedení.<sup>10</sup> Z hlediska posuzování obdržených nabídek nařízení stanoví, že budiž přihlíženo jen k nabídkám, jež jsou v každém ohledu přijatelné, zaručují včasné a správné provedení práce nebo dodávky. Výše nabídky není výhradně rozhodující pro zadání.<sup>11</sup> Je tedy zjevné, že již v období první republiky kladl zákonodárce důraz i na jiné aspekty veřejného zadávání, než jen dosažení nejnižší nabídkové ceny.

---

<sup>9</sup> Např. ust. § 21 odst. (1) písm. h) stanoví, že je možno vyloučit nabídky uchazečů, kteří prokazatelně v posledních třech letech opětovně hrubě porušili zákonná nebo smluvní ustanovení na ochranu dělníků a zřízců, o nemocenských pokladnách a úrazových pojišťovnách, jakož i těch, o nichž se prokáže, že v téže době opětovně neplatili smluvených, předepsaných neb v místě obvyklých mezd a platů. Dále pod písm. ch) je uvedeno, že je možno vyloučit nabídky uchazečů, kteří byli prokázaně shledáni při některé v posledních 3 letech provedené veřejné dodávce nebo práci nesolidními nebo nespolehlivými anebo přijali nebo jiným poskytli majetkové výhody za tím účelem, aby se buď sami nebo jiní o zakázku neucházeli nebo nabídku odvolali. Z dnešního pohledu podpora malých a středních podnikatelů a zohlednění aspektů zaměstnanosti lze hledat v ust. §22 odst. (3), který stanoví, že při volbě nabídky budiž dána pokud možno přednost drobným živnostníkům a živnostníkům, kteří sami provádějí dotyčné práce nebo dodávky proti generálním podnikatelům, dále živnostníkům usazeným v dotyčném místě nebo jeho okolí; mimo to budiž přihlíženo k stupni zaměstnanosti toho kterého podniku.

<sup>10</sup> §21 odst. (2) nař. vl. č. 667/1920 Sb.

<sup>11</sup> §22 odst. (1) nař. vl. č. 667/1920 Sb.

Prvorepublikový předpis upravující zadávání veřejných zakázek soukromým subjektům samozřejmě nemohl v období po roce 1948 obstát. V době plánovaného hospodářství byly používány jiné postupy než veřejné soutěže. Zákonem č. 99/1950 Sb., o hospodářských smlouvách a státní arbitráži byl Zadávací řád zrušen. Byly upřednostňovány smluvní vztahy, které vyplývaly z rozhodnutí Státního úřadu plánovacího. Hospodářský zákoník č. 109/1964 Sb. jasně stanovil, že hlavním nástrojem řízení je státní plán rozvoje národního hospodářství<sup>12</sup> a všem orgánům a organizacím byla uložena povinnost vynaložit nejvyšší úsilí a vyvinout co největší iniciativu, aby úkoly státního plánu rozvoje národního hospodářství byly splněny co nejlépe.<sup>13</sup> Proces investiční výstavby pak např. regulovala vyhláška státní arbitráže ČSSR č. 104/1973 Sb., kterou se vydávaly základní podmínky dodávky stavebních prací. Smluvní vztahy mezi investory a zhotoviteli díla byly v diametrálně odlišné rovině, než známe v současnosti. Nelze hovořit o veřejných soutěžích v dnešním pojetí. Která organizace bude stavět jaké dílo, vyplývalo z rozpisu úkolů státního plánu na úseku investiční výstavby.

## *2.2. Právní úprava v ČR do 31. 3. 2012*

Současná právní úprava zadávání veřejných zakázek je obsažena v zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen ZVZ). Jedná se již o třetí zákon v novodobé historii České republiky, který upravuje tuto oblast. Tento zákon byl významným způsobem novelizován tzv. velkou protikorupční novelou č. 55/2012 Sb., která vstoupila v účinnost od 1. 4. 2012. Ani právní úprava účinná do 31. 3. 2012 ani zákony předcházející (tj. zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek a zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách) explicitně neřešily otázku ekonomické efektivity při zadávání. Pod pojmem ekonomická efektivnost přitom lze chápat promítnutí požadavků principu 3E, tedy principů hospodárnosti, efektivity a účelnosti (z anglického Economy, Effectiveness, Efficiency), do zadávacího řízení, především do stanovení kritérií hodnocení zakázek. Zásady postupu zadavatele jsou upraveny v § 6 ZVZ, který pouze stanoví, že zadavatel je povinen při postupu podle ZVZ dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Zásadu 3E však lze dovodit z dalších

---

<sup>12</sup> čl. II zák. č. 109/1964 Sb.

<sup>13</sup> čl. VI. zák. č. 109/1964 Sb.

ustanovení. Zejména se jedná o problematiku hlavních dvou hodnotících kritérií a to nejnižší nabídkové ceny nebo agregovaného kritéria ekonomické výhodnosti nabídky, kdy zadavatel musí stanovit dílčí hodnotící kritéria. ZVZ v § 78 obsahuje i demonstrativní výčet dílčích hodnotících kritérií. Těmito mohou být nabídková cena, kvalita, technická úroveň nabízeného plnění, estetické a funkční vlastnosti, vlastnosti plnění z hlediska vlivu na životní prostředí, vliv na zaměstnanost osob se zdravotním postižením, provozní náklady, návratnost nákladů, záruční a pozáruční servis, zabezpečení dodávek, dodací lhůta nebo lhůta pro dokončení. Tento výčet není úplný a umožňuje zadavateli volit i další kritéria dle své úvahy. Vždy však musí platit, že dílčí hodnotící kritéria se musí vztahovat k nabízenému plnění veřejné zakázky a musejí být vhodně zvolena ve vztahu k druhu a složitosti veřejné zakázky.

Povinnost postupovat podle kritérií 3E tedy nebyla explicitně upravena v ZVZ, ale byla a je obsažena v jiných právních předpisech, které regulují výkon veřejné správy.

Jedná se především o zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. Pod pojmem „hospodárnost“ tento právní předpis rozumí takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů.<sup>14</sup> Není tedy kladen důraz na nejnižší možnou cenu, ale je zdůrazněna vazba mezi dosaženou cenou a kvalitou. Pod pojmem „efektivnost“ pak zákon rozumí takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění.<sup>15</sup> Konečně „účelnost“ je zákonem definována jako takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.<sup>16</sup> Mezi hlavní cíle finanční kontroly tento zákon stanoví:

- zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům způsobeným zejména porušením právních předpisů,

<sup>14</sup> § 2 písm. m) zák. 320/2001 Sb.

<sup>15</sup> § 2 písm. n) zák. 320/2001 Sb.

<sup>16</sup> § 2 písm. o) zák. 320/2001 Sb.



nehospodárným, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky<sup>17</sup> a

- hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy.<sup>18</sup>

Při veřejnoprávní kontrole vykonávané následně po vyúčtování operací mají kontrolní orgány prověřovat, zkoumat a vyhodnocovat, zda přezkoumávané operace jsou v souladu s právními předpisy, schválenými rozpočty, programy, projekty, uzavřenými smlouvami nebo jinými rozhodnutími přijatými v rámci řízení a splňují kritéria hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti.<sup>19</sup> Logickým výkladem shora uvedených ustanovení zákona lze dospět k závěru, že postupovat hospodárně, efektivně a účelně je základní povinností veřejné správy.

Z dalších právních předpisů, které ukládají subjektům ve veřejné správě nakládat s veřejnými prostředky účelně a hospodárně, lze uvést zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Zákon stanoví, že majetek musí být využíván účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a že organizační složky státu si musejí počínat tak, aby svým jednáním majetek nepoškozovaly, neodůvodněně nesnižovaly jeho rozsah a hodnotu nebo výnos z tohoto majetku.<sup>20</sup> Příslušné organizační složky mají pečovat o zachování majetku a jeho údržbu, a pokud to připouští jeho povaha, i o jeho zlepšení nebo rozmnožení. Dále mají organizační složky povinnost chránit jej před poškozením, zničením, ztrátou, odcizením nebo zneužitím.<sup>21</sup>

Pro hospodaření územně samosprávných celků jsou klíčové zákony č. 128/2000 Sb., o obcích a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích. Majetek obcí musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku.<sup>22</sup> Majetek obce musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím.<sup>23</sup> Členové zastupitelstva obce jsou pak ve svém počínání povinni

---

<sup>17</sup> § 4 odst. (1) písm. b) zák. 320/2001 Sb.

<sup>18</sup> §4 odst. (1) písm. d) zák. 320/2001 Sb.

<sup>19</sup> §11 odst. (4) písm. b) zák. 320/2001 Sb.

<sup>20</sup> §14 odst. (1) zák. č. 219/2000 Sb.

<sup>21</sup> §14 odst. (3) zák. č. 219/2000 Sb.

<sup>22</sup> §38 odst. (1) zák. č. 128/2000 Sb.

<sup>23</sup> §38 odst. (2) zák. č. 128/2000 Sb.

hájit zájmy občanů obce.<sup>24</sup> Analogicky platí pro kraje, že majetek kraje musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Kraj je povinen pečovat o zachování a rozvoj svého majetku.<sup>25</sup> Majetek kraje musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím.<sup>26</sup> Členové krajského zastupitelstva jsou pak povinni hájit zájmy občanů kraje.<sup>27</sup> U obou těchto předpisů, které se vztahují k územně samosprávným celkům, tedy zákonodárce akcentoval otázku účelnosti a hospodárnosti využívání majetku, přičemž pod pojmem majetek není možno chápat jen majetek movitý či nemovitý, ale i peněžní prostředky na bankovních účtech a další formy aktiv.

Na zaměstnance ve veřejné správě se vztahuje zákoník práce. Mezi základní povinnosti zaměstnance patří dle zákoníku práce řádně hospodařit s prostředky svěřenými jim zaměstnavatelem a střežit a ochraňovat majetek zaměstnavatele před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím a nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele.<sup>28</sup>

Jak již bylo uvedeno v úvodu této kapitoly, právní úprava ZVZ účinná do 31. 3. 2012 explicitně neukládala veřejným zadavatelům před zadáním veřejné zakázky provádět ekonomické rozborů a kalkulace. Tuto povinnost však lze dovodit ze zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. NKÚ je oprávněn prověřovat, zda kontrolované činnosti jsou v souladu s právními předpisy, přezkoumává jejich věcnou a formální správnost a posuzuje, zda jsou účelné, hospodárné a afektivní.<sup>29</sup> Kontrolující jsou při provádění kontroly oprávněni požadovat na kontrolovaných osobách poskytnutí pravdivých a úplných, ústních a písemných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech.<sup>30</sup> Zadavatel je přitom povinen kontrolujícímu orgánu poskytovat součinnost a ve své dokumentaci doložit, že postupoval při zadávání, výběru a hodnocení veřejných zakázek formálně i věcně (tedy z pohledu 3E) tak, jak mu to ukládá zákon. Měl by tedy mít

<sup>24</sup> §83 odst. (1) zák. č. 128/2000 Sb.

<sup>25</sup> §17 odst. (1) zák. č. 129/2000 Sb.

<sup>26</sup> §17 odst. (2) zák. č. 129/2000 Sb.

<sup>27</sup> § 34 odst. (2) zák. č. 129/2000 Sb.

<sup>28</sup> §301 písm. d) zák. č. 262/2006 Sb.

<sup>29</sup> §4 odst. (1) zák. 166/1993 Sb.

<sup>30</sup> §21 písm. d) zák. 166/1993 Sb.

k dispozici vlastní analýzy a rozborů, kterými by podložil výhodnost zvoleného řešení, pokud k tomu bude kontrolujícími vyzván.

Pro veřejné investice v oblasti protipovodňových opatření platí také lex specialis č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon) a související předpisy. Dle tohoto zákona je v rámci plánů pro zvládání povodňových rizik, které jsou součástí plánování v oblasti vod, třeba zohledňovat důležitá hlediska, jako jsou náklady a přínosy, rozsah a průběh povodní, retenční schopnosti záplavových území, hospodaření s půdou a s vodními zdroji, územní plánování, využití území, ochranu přírody, lodní dopravu a přístavní infrastrukturu.<sup>31</sup> Povinnost posuzovat náklady a přínosy protipovodňových staveb je tedy explicitně stanovena v zákoně.

Pro oblast investiční výstavby na úseku silniční infrastruktury má význam zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích a návazná prováděcí vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb. Dle této vyhlášky je třeba, aby návrhové prvky a uspořádání komunikací závisely na volbě návrhové kategorie komunikace, která se volí podle výhledové intenzity dopravy, charakteristiky území, popř. zástavby a obecných technických a ekonomických souvislostí.<sup>32</sup>

Z výše uvedených právních předpisů vyplývá, že představitelé orgánů veřejné správy mají povinnost postupovat tak, aby byly naplněny zásady 3E. Tato povinnost resp. její porušování má pak následně reflexi i v prostředku ultima ratio, v trestním právu. Konkrétně se zejména jedná o ustanovení §§ 220 a 221 zákona č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník. Pod těmito paragrafy jsou upraveny trestné činy porušení povinnosti při správě cizího majetku a porušení povinností při správě cizího majetku z nedbalosti. Zákon stanoví, že kdo poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou povinnost opatrovat nebo spravovat cizí majetek, a tím jinému způsobí škodu nikoli malou (nejméně 25 tis. Kč), bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti.<sup>33</sup> Při způsobení škody velkého rozsahu (nejméně 5 mil. Kč) je hranice trestní sazby navýšena až

<sup>31</sup> § 64 odst. (5) zák. č. 254/2001 Sb.

<sup>32</sup> § 174 odst. (2) vyhl. č. 104/1997 Sb.

<sup>33</sup> § 200 zák. 40/2009 Sb.

na osm let. V případě nedbalostního porušení povinnosti při opatrování nebo správě cizího majetku, při kterém je způsobena značná škoda (nejméně 500 tis. Kč) hrozí pachateli trest odnětí svobody do výše šest měsíců nebo zákaz činnosti. Trestní sazba se navyšuje až na tři léta, pokud je způsobena škoda velkého rozsahu (nejméně 5 mil. Kč).<sup>34</sup> Představitelé veřejné správy si tuto skutečnost zatím málo uvědomují a není známo mnoho případů, kdy by např. starosta či radní čelili trestnímu stíhání či alespoň občansko-právnímu řízení ve věci náhrady škody způsobené chybným investičním rozhodnutím. Z dostupné judikatury však jednoznačně vyplývá, že zde vazba mezi nedodržováním zásad 3E a eventuálním postihem z pohledu trestního práva je. Jako příklad lze uvést rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 10. 5. 2012 č. j. 5 Tdo 380/2012-35, kde právní věta stanoví, že „trestného činu porušování povinnosti při správě cizího majetku podle § 255 odst. 1 trestního zákona<sup>35</sup> se lze dopustit také ne hospodárným nakládáním s prostředky ze státního rozpočtu ve smyslu zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.“ V tomto konkrétním případě se jednalo zejména o neoprávněné nakládání se mzdovými prostředky organizace, nicméně podstatná je první část výroku, která potvrzuje, že ne hospodárné nakládání s prostředky může být považováno za trestný čin. Jako další významný judikát lze uvést rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 22. 3. 2007 č. j. 15 Tdo 1316/2006. V tomto rozhodnutí je jasně uvedeno, že nedodržení základní povinnosti zaměstnance dle zákoníku práce „řádně hospodařit s prostředky svěřenými jim zaměstnavatelem a střežit a ochraňovat majetek zaměstnavatele před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím a nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele“ jsou konkrétní povinnosti, jejíž porušení zakládá zákonný znak trestného činu porušování povinnosti při správě cizího majetku. Dále v odůvodnění rozhodnutí je uvedeno, že „poměr osoby k cizímu majetku je založen na jejím právním vztahu vůči právnické osobě (obchodní společnosti, družstvu, územně samosprávnému celku aj.), resp. státu (státní organizaci či organizační složce státu). Společným jmenovatelem všech uvedených vztahů je, že určité osobě je svěřena správa či opatrování určité části majetku jiné osoby. Způsoby porušení povinnosti mohou být velmi různorodé,

<sup>34</sup> §221 zák. 40/2009 Sb.

<sup>35</sup> Pozn. jedná se o paragraf z předchozího trestního zákoníku č. 140/1961 Sb., ale skutková podstata v novém trestním zákoníku je obdobná.

může se jednat např. o dispozice s cizím majetkem v podobě uzavírání nevýhodných obchodů či jiných smluv na úkor opatrovaného či spravovaného majetku nebo o případ neoprávněného nebo nehospodárného nakládání se svěřeným majetkem.“<sup>36</sup>

Tuto podkapitolu lze shrnout závěrem, že pozornost odborné veřejnosti, médií i voličů se v roce 2011 soustředila především na ZVZ. Aktuální společenská objednávka vyžadovala opatření proti korupci a ZVZ se měl stát svým způsobem všelékem. Při tom se však zapomínalo, že řada problémů je již upravena v jiných právních předpisech, o jejichž existenci jejich adresáti (většinou politici ve výkonných funkcích) nemají tušení.

### *2.3. Právní úprava v ČR od 1. 4. 2012 a její dopady*

V roce 2011 MMR zpracovalo komplexní návrh novely ZVZ. Tento návrh reflektoval aktuální společenskou poptávku po snížení korupce a zvýšení transparentnosti procesu zadávání veřejných zakázek. V rámci schvalovacího procesu politický tlak převážil nad odbornou argumentací. Při připomínkovacím řízení u legislativního procesu zůstala řada připomínek nevypořádána a nebyly připraveny prováděcí vyhlášky. Novela zákona byla publikována ve sbírce zákonů pod. č. 55/2012 Sb. a vstoupil v účinnost od 1. 4. 2012. Prováděcí vyhlášky č. 230/2012 Sb., 231/2012 Sb. a 232/2012 Sb. však byly publikovány ve Sbírce zákonů až 4. 7. 2012.

Hlavní změny ZVZ spočívaly ve snížení finančních limitů pro hranice na jednotlivé typy řízení na polovinu, odstranění možnosti losování, nutnosti obsazovat komise na vybrané typy zakázek odborníky, odstranění výše smluvních sankcí jako hodnotícího kritéria a nutnosti opakování řízení v případě, kdy zůstane jediná nabídka. Byla zavedena povinnost uveřejnit na profilu zadavatele smlouvu uzavřenou s vítězným uchazečem, včetně všech jejích dodatků, a po skončení plnění také skutečně uhrazenou cenu a seznam subdodavatelů, kterým dodavatel uhradil více než 10 procent z ceny veřejné zakázky. Povinnost uveřejnit uzavřenou

---

<sup>36</sup> rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 22. 3. 2007 č. j. 15 Tdo 1316/2006

smlouvu se vztahuje na všechny veřejné zakázky s cenou vyšší než 500 tis. Kč, dopadá tedy částečně i na veřejné zakázky malého rozsahu. Další podstatnou změnou bylo zavedení nutnosti odůvodňovat u nadlimitních a podlimitních veřejných zakázek účelnost veřejné zakázky, přiměřenost požadavků na technické kvalifikační předpoklady uchazečů, vymezení obchodních a technických podmínek veřejné zakázky ve vztahu k potřebám veřejného zadavatele a stanovení základních a dílčích hodnotících kritérií a způsobu hodnocení nabídek ve vztahu k potřebám veřejného zadavatele. Ve vybraných případech musí být významné veřejné zakázky společně s odůvodněním stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky předány ke schválení vládě resp. zastupitelstvu příslušného samosprávného celku. Podmínkou projednání odůvodnění vládou bude předložení oponentního odborného vyjádření. Schválení vládou resp. zastupitelstvem bude podmínkou pro zahájení zadávacího řízení.

Konkrétní požadavky na obsahovou náplň a rozsah odůvodňování jsou upraveny v prováděcím právním předpisu. Jedná se o vyhlášku č. 232/2012 Sb., o podrobnostech rozsahu odůvodnění účelnosti veřejné zakázky a odůvodnění veřejné zakázky. Odůvodnění účelnosti veřejné zakázky pro účely předběžného oznámení veřejného zadavatele musí podle této vyhlášky obsahovat alespoň popis potřeb, které mají být splněním veřejné zakázky naplněny, popis předmětu veřejné zakázky, popis vzájemného vztahu předmětu veřejné zakázky a potřeb zadavatele a předpokládaný termín splnění veřejné zakázky.<sup>37</sup> Přiměřenost požadavků na technické a kvalifikační předpoklady dodavatele pro plnění zakázky na stavební práce je třeba odůvodňovat, pokud zadavatel požaduje předložení seznamu stavebních prací, ze kterého vyplývá, že finanční hodnota uvedených stavebních prací je v souhrnu minimálně dvojnásobek předpokládané hodnoty veřejné zakázky, předložení seznamu více než tří techniků nebo technických útvarů, osvědčení odborné kvalifikace delší než pět let dodavatele nebo vedoucích zaměstnanců dodavatele nebo osob v obdobném postavení a osob odpovědných za vedení realizace příslušných stavebních prací, předložení přehledu průměrného ročního počtu zaměstnanců dodavatele nebo jiných osob podílejících se na plnění zakázek podobného charakteru a počtu vedoucích zaměstnanců

---

<sup>37</sup> § 1 vyhl. č.232/2012 Sb.

dodavatele nebo osob v obdobném postavení a konečně pokud přehled nástrojů nebo pomůcek, provozních a technických zařízení, které bude mít dodavatel při plnění veřejné zakázky k dispozici.<sup>38</sup> V případě stanovení základních a dílčích hodnotících kritérií a ve stanovení způsobu hodnocení nabídek je zadavatel povinen odůvodnit, pokud použije hodnotící kritérium ekonomická výhodnost nabídky a pokud dílčí hodnotící kritérium nabídková cena má nižší váhu než 60 % u veřejných zakázek na služby, nebo 80 % u veřejných zakázek na dodávky a stavební práce.<sup>39</sup> Pro odůvodnění podle této vyhlášky je třeba používat strukturu formuláře, který je uveden v příloze k této vyhlášce. Podoba formuláře pro odůvodnění účelnosti veřejné zakázky je zpracována v následující tabulce.

Odůvodnění účelnosti veřejné zakázky podle § 2 vyhlášky	
<p>Veřejný zadavatel popíše změny</p> <p>a) v popisu potřeb, které mají být splněním veřejné zakázky naplněny,</p> <p>b) v popisu předmětu veřejné zakázky,</p> <p>c) vzájemného vztahu předmětu veřejné zakázky a potřeb zadavatele,</p> <p>d) v předpokládaném termín splnění veřejné zakázky, oproti skutečnostem uvedeným podle §1.</p>	
<p>Popis rizik souvisejících s plněním veřejné zakázky, která zadavatel zohlednil při stanovení zadávacích podmínek. Jde zejména o rizika nerealizace veřejné zakázky, prodlení s plněním veřejné zakázky, snížené kvality plnění, vynaložení dalších finančních nákladů. Veřejný zadavatel může vymezit alternativy naplnění potřeby a zdůvodnění zvolené alternativy</p>	

<sup>38</sup> § 3 odst. (3) vyhl. č. 232/2012

<sup>39</sup> § 6 vyhl. č. 232/2012

veřejné zakázky.	
Veřejný zadavatel může vymežit, do jaké míry ovlivní veřejná zakázka plnění plánovaného cíle.	
Zadavatel může uvést další informace odůvodňující účelnost veřejné zakázky.	

**Tab. 5.** *Formulář na odůvodnění účelnosti veřejné zakázky, zdroj vyhl. č. 232/2012 Sb.*

Povinnosti stanovené shora uvedeným prováděcím předpisem resp. rekapitulace uvedená v tabulce č. 5 je svým způsobem v české veřejné správě průlomová, neboť explicitně nutí zadavatele k zamyšlení o vztahu předmětu veřejné zakázky a potřeb zadavatele, ke zvážení variant řešení či ke zvážení rizik nerealizace veřejné zakázky. Je otázkou, do jaké míry budou zadavatelé k vyplňování těchto formulářů přistupovat seriosně a jaká bude úroveň veřejné kontroly ze strany elektorátu?

Hektické zavedení účinnosti novely zákona a absence prováděcích vyhlášek měla na oblast zadávání veřejných zakázek v ČR v roce 2012 dva negativní dopady. Prvním bylo intenzivní vyhlašování veřejných zakázek podle původních právních předpisů do 31. 3. 2012, kdy řada zadávacích řízení byla vyhlášena na poslední chvíli s absencí důkladnější kontroly zadávací dokumentace. Druhým dopadem bylo faktické zastavení vyhlašování nových veřejných zakázek po 1. 4. 2012. Konkrétně měsíc březen 2012 znamenal o více než 300 % nárůst počtu oznámení o veřejné zakázce ve srovnání s březnem předchozího roku, zatímco v dubnu a květnu byly zaznamenány 70 % propady počtu oznámení. Je při tom třeba zdůraznit, že od 1. 4. 2012 došlo ke snížení limitů pro hranici veřejné zakázky, čímž došlo k navýšení absolutního počtu zakázek, které jsou uveřejňovány. Nebýt tohoto vlivu, tak by propad počtu uveřejněných zakázek byl ještě větší. Vývoj počtu uveřejněných veřejných zakázek je uveden v následující tabulce.



<b>2012</b>	<b>Meziroční změna v %</b>	<b>Příspěvek k celkové meziroční změně v %</b>
1. čtvrtletí	+128,2	+28,2
2. čtvrtletí	-66,6	-17,6
3. čtvrtletí	-11,5	-2,9
4. čtvrtletí	-4,5	-1,2
<b>Rok celkem</b>	<b>+6,5</b>	<b>x</b>

**Tab. 6.** Meziroční změny počtu oznámení o zakázce, zdroj CEEC Research

Předpokládaná hodnota oznámení o zakázce dosáhla výše 311 mld. Kč a meziročně byl tedy zaznamenán její pokles o 9,2 %. Vývoj změn hodnot oznámení o zakázce je uveden v následující tabulce:

<b>2012</b>	<b>V mld. Kč</b>	<b>Meziroční změna v %</b>	<b>Příspěvek k celk. meziroční změně v %</b>
1. čtvrtletí	158,8	+198,6	+30,9
2. čtvrtletí	21,1	-75,1	-18,6
3. čtvrtletí	41,0	-69,5	-27,3
4. čtvrtletí	90,1	-28,6	-5,8
<b>Rok celkem</b>	<b>311,0</b>	<b>+9,2</b>	<b>x</b>

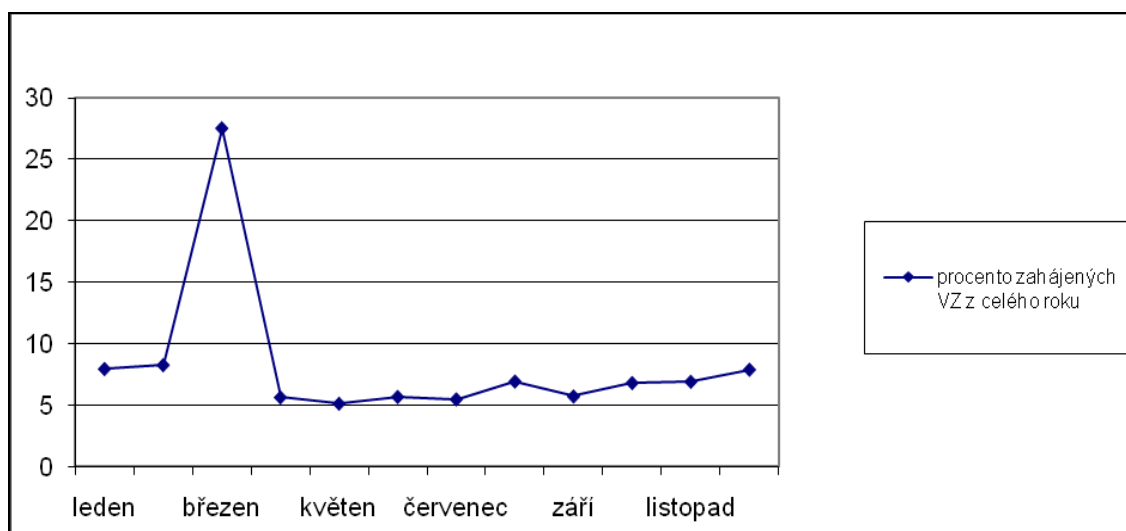
**Tab. 7.** Meziroční změny hodnoty oznámení o zakázce, zdroj CEEC Research

Změna zákona a zvýšení důrazu na hodnotící kritérium nabídková cena měla za důsledek, že došlo ke snížení hodnoty zadávané zakázky oproti hodnotě předpokládané v průměru více než 15 %, zatímco v roce 2011 byl tento rozdíl v průměru pouze o 7 %.<sup>40</sup> Je otázkou do jaké míry lze tuto změnu hodnotit pouze

<sup>40</sup> CEEC Research. Studie dopadů novely zákona o veřejných zakázkách na ekonomiku ČR, str. 11

kladně. O problematice nejnižší nabídkové ceny a úskalích s tím spojených bude pojednáno v dalších částech této práce.

Abnormální vývoj z hlediska počtu uveřejněných veřejných zakázek v roce 2012 dobře ilustruje následující graf:



**Graf 2.** Procentuální vývoj zahájených veřejných zakázek za rok 2012 po měsících, zdroj MMR

Analýzou veřejných zakázek na stavební práce lze vývoj hodnoty oznámených zakázek shrnout do údajů uvedených v tabulce 8.

2012	V mld. Kč	Meziroční změna v %	Příspěvek k celkové meziroční změně v %
1. čtvrtletí	84,4	+240	+49,9
2. čtvrtletí	12,1	-57,1	-13,5
3. čtvrtletí	11,9	-62,8	-16,9
4. čtvrtletí	13,9	-59,3	-17
<b>Rok celkem</b>	<b>122,3</b>	<b>+2,5</b>	<b>x</b>

**Tab. 8.** Meziroční změny hodnoty oznámení o zakázce na stavební práce, zdroj CEEC Research

Hodnota oznámených stavebních zakázek vykazuje nepatrný meziroční nárůst, nicméně je třeba opětovně připomenout, že došlo ke snížení limitů pro hranici veřejné zakázky a tím došlo k započítávání zakázek, které byly před změnou zákona mimo statistickou evidenci. Údaj o uveřejněných zakázkách také není absolutně vypovídající z toho důvodu, že některé uveřejněné zakázky mohou být zrušeny. Z hlediska hodnoty zadáných stavebních zakázek naopak došlo k meziročnímu poklesu o 18 %. Přesný vývoj je uveden v následující tabulce.

<b>2012</b>	<b>V mld. Kč</b>	<b>Meziroční změna v %</b>	<b>Příspěvek k celkové meziroční změně v %</b>
1. čtvrtletí	16,7	-10,9	-1,8
2. čtvrtletí	26,6	-17,5	-5,1
3. čtvrtletí	25,9	+17,3	+3,4
4. čtvrtletí	22,1	-42,4	-14,6
<b>Rok celkem</b>	<b>91,3</b>	<b>-18,1</b>	<b>x</b>

**Tab. 9.** *Meziroční změny hodnoty oznámení o zadání zakázky na stavební práce, zdroj CEEC Research*

V případě veřejných zakázek na stavební práce došlo k ještě většímu rozdílu mezi průměrnou dosaženou cenou a očekávanou hodnotou zakázky. Zatímco rozdíl mezi těmito dvěma hodnotami u veřejných zakázek obecně činí 15 %, u zakázek na stavební práce se jedná o 20 %, přičemž v roce 2011 činil rozdíl u stavebních prací 10 %. Výzkumná společnost CEEC Research se také zabývala odhadem dopadu poklesu zadávaných veřejných stavebních zakázek na HDP. Použila k tomu multiplikační proces vycházející z input-output analýzy prezentované ČSÚ. Při tomto došla k závěru, že snížením objemu zadáných zakázek ve stavebnictví vlivem novely ZVZ v roce 2012 došlo v krátkodobém horizontu ke snížení HDP o 41 mld. Kč a k poklesu zaměstnanosti o téměř 20 tis. pracovních míst.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> CEEC Research. Studie dopadů novely zákona o veřejných zakázkách na ekonomiku ČR str. 27

Novelizovaný ZVZ s ohledem na způsob, jakým byl schvalován, vykazuje řadu nedostatků. Z tohoto důvodu MMR připravuje technickou novelu zákona, která má vyřešit některé aplikační nedostatky. Návrh novely ZVZ byl MMR rozeslán k připomínkovému řízení dne 23. 4. 2013. Důvodová zpráva k návrhu novely uvádí, že se jedná především o úpravu povinnosti uveřejnit textovou část zadávací dokumentace u řízení, v nichž podání nabídek předchází podání žádosti o účast a posuzování kvalifikace – užší řízení a jednací řízení s uveřejněním – již v okamžiku zahájení zadávacího řízení. Dále se má novela týkat problematiky uveřejňování smluv. Novela předpokládá, že nedojde k dalšímu snižování limitů zakázek na stavební práce ze současných tří milionů na jeden. MMR zastává stanovisko, že v průběhu uplynulého roku se ukázalo, že aktuální limit je v případě veřejných zakázek na stavební práce dostatečný a zajišťuje transparentnost procesu zadávání veřejných zakázek na stavební práce. Dále je navrhováno zrušení, případně odložení účinnosti ustanovení dotýkající se osob se zvláštní způsobilostí, seznamu hodnotitelů veřejné zakázky a požadavků na předložení oponentních posudků vládě v případě zadávání významných veřejných zakázek. Návrh zavádí nový mechanismus nového/opakovaného zadávání veřejné zakázky, jejíž zadání bylo zrušeno z důvodu, že byla zadavateli doručena pouze jedna nabídka či zbyla k hodnocení pouze jedna nabídka.

Lze hodnotit pozitivně, že MMR projednávalo dopady protikorupční novely ZVZ z roku 2012 se zástupci zadavatelů a že navrhovaná technická novela má řešit některé praktické problémy. U zadavatelů převládala zejména obava ze snížení limitu na stavební práce na 1 mil. Kč, neboť tento posun by mohl znamenat abnormální nárůst administrativy bez relevantnějšího dopadu na úspory ve veřejných rozpočtech. Komora administrátorů veřejných zakázek prováděla mezi zástupci krajů průzkum jejich názoru na novelizovaný ZVZ. Průzkum byl následně prezentován MMR na fóru Veřejné zakázky kvalitně, které proběhlo dne 18. 1. 2013 na Ministerstvu průmyslu a obchodu ČR. Z tohoto průzkumu mj. vyplynulo, že 67 % respondentů zastává názor, že novela ZVZ brzdí rozvoj kraje. Dále 67 % respondentů se domnívá, že novela zákona nezlepšila nebo neměla vliv na transparentnost procesu zadávacích řízení. Z hlediska procesních lhůt 83 % krajů vyjádřilo nespokojenost, kdy převládá názor, že lhůty zadavatele brzdí.

Je na škodu, že navrhovaná novela se má dotýkat i prvku odbornosti v rámci hodnotícího procesu. Odborní hodnotitelé a oponentní posudky měli patřit mezi záruky vnesení prvků 3E do procesu zadávání veřejných zakázek. Skutečnost, že veřejná správa se není nyní schopna vypořádat s praktickou aplikací těchto postupů a zvažuje se odložení účinnosti, což, jak ukazují zkušenosti z minulosti, je jenom prvním předstupněm před zrušením těchto nových prvků, dokládá, že zákon byl přijímán pod časovým tlakem a mnohdy převládlo hledisko politické nad hlediskem odborným.

#### *2.4. Evropská právní úprava*

Za první dokument, který se v rámci předchůdce dnešní EU zabýval problematikou veřejných zakázek, lze považovat směrnici 71/305/EHS ze dne 26. 12. 1971 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek. Právní úprava zadávání veřejných zakázek je v současnosti v rámci Evropské unie do značné míry totožná. Je to dáno tím, že tuto oblast regulují dvě směrnice. První směrnice je Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/17/ES ze dne 31. 3. 2004, o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v resortu vodohospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb. Druhou je Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/18/ES ze dne 31. 3. 2004, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby. Tyto směrnice vytváří v rámci Unie prostředí, v rámci kterého mají být veřejné zakázky zadávány na základě objektivních kritérií a v rámci účinné hospodářské soutěže. Jako hodnotící kritérium je připouštěna pouze nejnížší cena nebo hospodářsky nejvýhodnější nabídka (čl. 46). Směrnice stanoví požadavek, aby podmínky veřejné soutěže odpovídaly zásadám rovného zacházení, zákazu diskriminace, vzájemného uznávání, proporcionality a transparentnosti. Tyto směrnice však explicitně neobsahují povinnost provádět ekonomické posouzení projektu před vypsáním soutěže. Tyto dvě směrnice navazují na Dohodu o vládních zakázkách (Government Procurement Agreement), ke které již přistoupilo 39 států (z toho 27 členských států EU) v rámci Světové obchodní organizace. Účastníci této dohody se zavázali v rámci zadávání veřejných zakázek dodržovat zásady otevřenosti, transparentnosti a zákazu diskriminace.

Požadavek na posuzování ekonomické efektivnosti před uskutečněním veřejného výdaje se projevuje prakticky ve všech dotačních programech Evropské unie. Požadavek na ekonomickou efektivnost programů hrazených z fondů EU lze dovodit přímo ze základních smluv EU. Článek 277 odst. 2 konsolidovaného znění smlouvy o fungování Evropské unie stanoví, že Evropský účetní dvůr přezkouvává legalitu a správnost příjmů a výdajů a přesvědčuje se o řádnosti finančního řízení. Jestliže je Evropskému účetnímu dvoru svěřena pravomoc přezkouvat a přesvědčovat se o správnosti finančního (ve smyslu hospodárného) řízení, je zřejmé, že od příjemců prostředků z rozpočtu EU se takovéto jednání očekává. Součástí schváleného operačního programu je proto vždy i metodika hodnocení projektů a jsou stanovena kritéria udržitelnosti projektů. Předkládané projekty v rámci vyhlášených dotačních programů jsou vystaveny soutěži s ostatními projekty a je kladen důraz na výběr nejlépe připravených projektů. Při hodnocení se dbá, aby projekty byly v souladu s dlouhodobou strategií v dané oblasti a aby projekty s delším životním cyklem byly dlouhodobě udržitelné. Obdobně postupuje i Evropská investiční banka, která vždy zkoumá udržitelnost projektů a soulad projektů žadatelů o financování s dlouhodobými strategiemi.

Samozřejmě tato tvrzení neplatí absolutně a jistě lze nalézt projekty s podporou z programů EU, které nejsou efektivní. Například britský think tank Open Europe se mimo jiné zabývá prezentací extrémních případů chybně investovaných prostředků EU. V jejich zprávách pak lze najít případy dotací na vybudování jezdecké školy ve Španělsku, která byla následně provozována jako klub pro pány s názvem „Sedmé nebe“, případ krokodýlího ZOO v Dánsku, které nikdo nenavštěvoval, nebo podporu Bornholmského spolku lyžařů, kteří za peníze EU budovali sjezdovku na ostrově, kde nejsou kopce a sníh.<sup>42</sup> Obecně však lze konstatovat, že u veřejných stavebních investic spolufinancovaných z fondů EU je kladen důraz na dobrou přípravu projektů. Téma účelného investování je daleko více akcentováno, jak je tomu na naší národní úrovni.

---

<sup>42</sup> <http://www.openeurope.org.uk/Content/documents/Pdfs/top100waste.pdf>

V současnosti probíhá na evropské úrovni legislativní proces směřující k přijetí nových směrnic vztahujících se k problematice zadávání veřejných zakázek. Konkrétně se jedná o Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání veřejných zakázek, Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání veřejných zakázek subjekty působícími v oblasti vodohospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání koncesí. Zelená kniha k tomuto tématu byla prezentována dne 27. 1. 2011. Zelená kniha mj. uvádí, že zadávání veřejných zakázek má veliký význam pro naplňování strategie Evropa 2020. Komise si vytknula za cíl v roce 2012 uveřejnit na základě výstupů z připomínkování zelené knihy nové legislativní návrhy, které povedou k zjednodušení a zmodernizování evropských právních předpisů o zadávání veřejných zakázek tak, aby zadávání bylo pružnější a aby veřejné zakázky mohly výrazněji využívat k podpoře jiných politik.<sup>43</sup> První čtení návrhu nových směrnic lze očekávat v evropském parlamentu v druhé polovině roku 2013. Lze očekávat, že nová právní úprava bude platit v ČR od roku 2015, neboť ČR bude muset stejně jako další státy EU směrnice transponovat do vnitrostátního právního řádu.

Hlavními cíly nových směrnic je podle Komise:

- zjednodušení pravidel a větší flexibilita,
- podpora malých a středních podniků k přístupu k veřejným zakázkám,
- podpora využití veřejného zadávání k dosažení cílů v sociální a environmentální oblasti;
- dosažení lepšího managementu v oblasti veřejného zadávání a protikorupční působení.

Z nových prvků či postupů, které návrhy přinášejí nebo akcentují proti stávající úpravě lze zmínit zejména následující:

- podpora elektronizace zadávání;
- umožnění hodnocení zkušenosti teamu;
- hodnocení nabídek na základě nákladů životního cyklu místo důrazu na nejnižší nabídkovou cenu;

---

<sup>43</sup> Zelená kniha o modernizaci politiky EU v oblasti zadávání veřejných zakázek směrem k efektivnějšímu trhu veřejných zakázek, str. 3

- hodnocení podle sociálního nebo ekologického přínosu;
- rozdělování veřejných zakázek na části, přímé platby subdodavatelům;
- zabránění konfliktům zájmu;
- navýšení finančních limitů pro hranici veřejné zakázky;
- zkrácení procesních lhůt;
- podpora centralizovaného zadávání i v rámci několika členských států.

Při porovnání legislativních záměrů Komise s českou protikorupční novelou ZVZ z roku 2012 lze dospět k paradoxnímu závěru, že v době, kdy záměry komise byly zřejmé, byla přijímána právní norma, která měla v některých aspektech přesně opačné dopady (zamezení dělení zakázek vs. podpora dělení, prodloužení vs. zkrácení procesních lhůt, akcent kritéria nejnižší nabídkové ceny vs. náklady životního cyklu, snížení limitu pro hranici veřejné zakázky vs. zvýšení). Současná podoba ZVZ tedy nebude mít pravděpodobně dlouhou životnost. Veřejní zadavatelé by se spíše měli metodicky připravovat na možnosti, které přinesou nové směrnice.

*Ze shora uvedených poznatků lze vyvodit následující dílčí závěry:*

- *Veřejná správa má ze zákona povinnost před realizací veřejné investice posuzovat její efektivnost.*
- *Tato povinnost je v zákonech zakotvena již více než deset let, nicméně není v praxi akcentována.*



### 3. Vybrané metody posuzování ekonomické efektivity investic

Při hodnocení ekonomické efektivity investic je třeba volit odlišný přístup při hodnocení investic v podnikatelském a veřejném sektoru.

#### 3.1. Hodnocení efektivity investice v podnikatelském sektoru

Investici v soukromém sektoru lze definovat jako kapitálová aktiva sestávající se ze statků, které nejsou určeny pro bezprostřední spotřebu, ale jsou určeny pro využití ve výrobě spotřebních statků nebo dalších kapitálových statků. Jedná se o jednorázové (v relativně krátké době) vynaložené zdroje, které budou přinášet peněžní příjmy během delších budoucích období.<sup>44</sup> Hodnocení efektivity investic v podnikatelském sektoru pak vyplývá z jejich podstaty, tedy odložení současné spotřeby za příslib budoucího užitku. Rozhodujícími kritérii při posuzování investic je pak výnosnost, rizikovost a doba splacení. Postup hodnocení investic se pak skládá z několika dílčích kroků:

1. určení kapitálových výdajů na investici;
2. odhad budoucích čistých peněžních příjmů vyplývajících z investice a odhad případných rizik;
3. určení nákladů na kapitál;
4. výpočet současné hodnoty očekávaných výnosů a její porovnání s kapitálovými výdaji na investici.<sup>45</sup>

Aby byla investice v podnikatelském pojetí efektivní, musí být příjmy z investice vyšší než náklady na ni vynaložené. Hodnocení může být prováděno metodami statickými, které nepřihlížejí k faktoru času, proto jsou doporučovány pouze u krátkodobých projektů, nebo metodami dynamickými, které pracují s diskontováním vstupních dat. Základní metody hodnocení efektivity investic jsou:

1. metoda výnosnosti investice;
2. metoda doby splacení;
3. metoda čisté současné hodnoty;
4. metoda vnitřního výnosového procenta.

<sup>44</sup> SYNEK, Miloslav. Manažerská ekonomika. Praha: Grada Publishing, a.s., 2011, s. 480. ISBN 978-80-247-3494-1, str. 283

<sup>45</sup> Tamtéž str. 292

Ukazatel výnosnosti investice v literatuře standardně označovaný anglickou zkratkou ROI (Return on Investment) lze vypočítat dle vzorce:

$$ROI = \frac{Z_r}{IN}$$

kde  $Z_r$  = průměrný čistý roční zisk plynoucí z investice

$IN$  = náklady na investici

U tohoto ukazatele platí, že čím vyšší je jeho hodnota, tím lepší výsledek pro investora, který si tuto hodnotu může srovnat s alternativním využitím kapitálu.

Ukazatel doby splacení (v anglické literatuře označovaný jako Playback Period) lze vypočítat podílem nákladů na investici a ročního cash flow, které investice přináší. Čím kratší je doba splacení, tím je investice z pohledu investora výhodnější. Zisková investice musí mít delší životnost, než je její doba splacení.

Ukazatel čisté současné hodnoty v literatuře standardně označovaný anglickou zkratkou NPV (Net Present Value) lze vypočítat dle vzorce:

$$NPV = PVCF - IN = \sum_{t=1}^n \frac{CF_t}{(1+k)^t} - IN$$

kde  $NPV$  = čistá současná hodnota investice

$PVCF$  = současná hodnota cash flow

$CF$  = očekávaná hodnota cash flow v období  $t$

$IN$  = náklady na investici

$k$  = diskontní sazba

$t$  = období 1 až  $n$

$n$  = doba životnosti investice

Hodnota čisté současné hodnoty by měla být kladná. Představuje rozdíl mezi očekávanou hodnotou budoucích příjmů a nákladů na investici. Záporná hodnota

značí, že investice není zisková. Pokud jsou porovnávány alternativní investice, tak samozřejmě platí, že čím vyšší hodnota NPV, tím výnosnější investice.

Ukazatel vnitřního výnosového procenta v literatuře standardně označovaný anglickou zkratkou IRR (Internal Rate of Return) spočívá v nalezení diskontní míry, při které současná hodnota z cash flow z investice se rovná současné hodnotě výdajů na investici.

### *3.2. Hodnocení efektivnosti investice ve veřejném sektoru*

Oproti výše popsaným metodám hodnocení efektivnosti investic v podnikatelském sektoru je hodnocení ve veřejném sektoru podstatně složitější. Zatímco v podnikatelském sektoru lze pracovat s kategoriemi, jako jsou náklady, výnosy či zisk, které jsou vyjádřitelné v peněžních jednotkách, veřejný sektor zajišťuje veřejné statky. Veřejné statky, ať již se jedná o čisté veřejné statky nebo smíšené veřejné statky, které se od čistých statků liší tím, že lze určit podíl jednotlivce na spotřebě, mají řadu společných znaků (zejména neziskovost), nicméně zajišťují velmi širokou šíři potřeb lidské společnosti. Lidské potřeby jsou velmi obtížně souměřitelné a navíc každý jednatel má jiné preference. Část občanů bude preferovat rychlé dopravní spojení, a tudíž požaduje výstavbu dálnic, část občanů akcentuje problematiku zdraví a preferuje výstavbu nové moderní nemocnice, jiná část obyvatel může zase klást důraz na kulturní vyžití a požadovat výstavbu koncertního sálu. Představitelé veřejné správy pak mají vyhodnotit zdánlivě nesouměřitelné projekty dálnice – nemocnice – koncertní sál a rozhodnout o realizaci projektu, který bude mít pro obyvatele největší přínos.

Při rozhodování o zajišťování veřejných statků doporučuje teorie zvažovat kritéria:

- hospodárnosti na vstupu a při průběhu zajišťování statku;
- užitku ze zajišťovaného veřejného statku.

Oproti těmto doporučením však stojí poznatek teorie veřejné volby, která konstatuje, že o politicích se předpokládá, že se chovají tak, aby maximalizovali

své volební šance.<sup>46</sup> Některá politická rozhodnutí pak mohou být motivována snahou získat co největší úspěch v příštích volbách a při rozhodování může být opomenuto hledisko dlouhodobé udržitelnosti veřejného statku nebo mohou být preferovány programy s krátkodobými výsledky. Rozhodovací proces politiků navíc bývá ovlivňován tzv. „fiskální iluzí občanů“, což je víra či domněnka občanů, že veřejné zdroje jsou neomezené a proto jsou i možnosti výdajů z veřejných rozpočtů bezbřehé.<sup>47</sup>

Veřejná správa v ČR je postavena na systému politických stran. Zatímco u malých obcí v komunálních volbách kandidují převážně nezávislí kandidáti, které voliči dobře znají, v případě komunálních voleb u větších měst, krajů či u parlamentních voleb rozhodují především preference ve vztahu k politické straně. Voliči málo kdy znají svého kandidáta osobně, v lepším případě znají alespoň leadera kandidátní listiny. Dobře ilustrativní byl v tomto směru průzkum organizovaný v létě roku 2010 jedním celostátním deníkem mezi občany města Brna. Byl pokládán jednoduchý dotaz, kdo je hejtmánem Jihomoravského kraje a jak jsou s jeho prací spokojeni? Ani ne polovina respondentů věděla, že hejtmánem je Michal Hašek, čtvrtina si myslela, že hejtmánem je Stanislav Juránek, který při tom ve funkci hejtmána skončil v roce 2008, a asi 10 % si myslelo, že hejtmánem je Roman Onderka, který však v té době zastával funkci primátora.

Rozhodovací proces ve veřejné správě je pak odtržený od přímé vazby na občana. Zástupci politických stran v lepším případě rozhodují podle průzkumů preferencí svých voličů a snaží se cílit na tzv. voliče-mediána. Nevýhodou tohoto postupu je, že tomuto voliči je nabízen určitý spotřební koš veřejných statků, které vyhovují jeho preferencím, ale současně musí spotřebovávat něco, co neodpovídá jeho představám. V horším případě rozhodují představitelé politických stran, jak je samotné napadne, aniž by měli hlubší analýzu potřeb svých voličů. Vztah nabídky politických stran a poptávky voličů byl již v minulosti dobře popsán a rozebrán na základě tzv. downsonské analýzy. Z těchto analýz je pro účely této práce důležitý mimo jiné poznatek, že tzv. političtí šejdři mají vyšší průměrné výstupy a vyplatí

<sup>46</sup> SAMUELSON, Paul. NORDHAUS, William. Ekonomie. Praha: Nakladatelství svoboda, 1995, s. 1011. ISBN: 80-205-0494-X, str. 762

<sup>47</sup> OCHRANA, František. Veřejný sektor a efektivní rozhodování. Praha: Management Press, NT Publishing, s.r.o., 2001, s. 246. ISBN 80-7261-018-X, str. 55

se jim v politice partnera podvádět. V tomto kontextu je více než žádoucí zavádět do rozhodovacího procesu o veřejných investicích jasná pravidla a dodržování těchto pravidel kontrolními orgány vyžadovat.

Jasně vymezenými postupy a pravidly pro realizaci investic se eliminuje možnost prosazování individuálních zájmů představitelů politické reprezentace a zjednodušuje se kontrola účelnosti a efektivnosti vynakládaných veřejných prostředků. Občan, volič pak nemusí každodenně vykonávat kontrolu výkonu funkce zvolených reprezentantů (to ostatně stejně nečiní), ale může se spolehnout na předem definovaná pravidla, která mají napomáhat ochraňovat veřejný zájem.

Pro efektivní rozhodování veřejného sektoru lze použít několik nákladově výstupových metod. Teoretické základy pro dnes používané metody byly položeny již v 19. století, kdy v návaznosti na rozvoj měst začaly být zkoumány ekonomické otázky související např. s protipovodňovou ochranou nebo výstavbou kanalizačních systémů. Francouzský vědec italského původu Jules Dupuit ve svých dílech popsal otázky klesajícího mezního užitku, relativního užitku a spotřebitelského přebytku. Jeho článek z roku 1848 položil základ níže popsané CBA analýze. Na jeho dílo následně navázal Afred Marshall.

Pro další rozvoj těchto metod bylo podstatné jejich zavedení do praxe u speciální jednotky inženýrů armády spojených států USACE (United States Army Corps of Engineers). Tato jednotka byla a je svým rozsahem největší projekčně inženýrskou stavební kancelář na světě. Zabývá se především otázkou výstavby přehrad, vodních kanálů a povodňové ochrany. Již v první dekádě dvacátého století používali její inženýři při přípravě protipovodňových opatření postupy blízké dnešní CBA analýze. V návaznosti na program New Deal a na základě zákona The Flood Control Act z roku 1939 byla tato jednotka pověřena prováděním rozsáhlých protipovodňových opatření na celém území USA, přičemž jediným omezením v realizaci opatření bylo, že přínosy těchto opatření musí převýšit náklady. Následně začala být metoda a další z ní odvozené používány na oblasti péče o krajinu, zdravotnictví, vzdělávání či dopravu. Používané metody a přístupy k hodnocení efektivnosti veřejných investic lze shrnout následovně:

Analýza minimalizace nákladů (Cost Minimalisation Analysis, CMA) vybírá postup, který vyžaduje nejnižší náklady na dosažení požadovaného výstupu. Plánované výstupy musejí být pro všechny porovnávané varianty relativně shodné. Tato metoda se používá hojně v tzv. farmakoekonomice, kdy jsou srovnávány účinky různých léků a léčebných postupů vedoucích k obdobnému terapeutickému účinku. Ve veřejné správě je vhodné ji využít pro srovnávání variant reorganizačních postupů, které však mají vést ke stejnému výsledku. Nevýhodou této metody je, že v procesu hodnocení musí absentovat kvalitativní rozměr mezi jednotlivými hodnocenými alternativami (výstupy musí být relativně shodné) a kvantitativní charakteristika nemusí také vždy dát jednoznačnou odpověď. Tento nedostatek lze dobře ilustrovat na následujícím příkladu porovnání možnosti zavedení dvou léčebných postupů. Náklady na jeden projekt jsou 5 mil. Kč a výstupem má být 10 uzdravených pacientů. Druhý projekt je třeba realizovat ve větším rozsahu například z důvodu velkých fixních nákladů. Bude stát 50 mil Kč a výstupem má být 100 uzdravených pacientů. U obou projektů je tedy poměr nákladů a výstupů stejný ve výši 0,5 mil. Kč na pacienta. Jednoznačnou odpověď, který projekt podpořit z výstupu této analýzy, tedy nelze získat.

Náklady na projekt v Kč	Počet uzdravených pacientů	Poměr nákladů a výstupů v Kč/pacienta
5 000 000	10	500 000
50 000 000	100	500 000

**Tab. 10.** *Příklad využití metody CMA*

Analýza nákladů a přínosů (Cost Benefit Analysis, CBA) poměruje náklady na veřejný projekt s hodnotou jeho výnosů vyjádřenou v penězích. Jedná se o jednu z nejdéle používaných metod pro posuzování efektivnosti veřejných investic a v současnosti je na ní založena metodika posuzování projektů hrazených z prostředků EU. Tato metoda pracuje s tím, že hodnota kalkulovaných nákladů a výnosů je vyjádřitelná v penězích. Pokud nelze náklady a výnosy tržně ocenit, je přistoupeno k použití tzv. stínových cen. Výhodou této metody je, že jednak umožňuje srovnávat alternativní možnosti dosažení stejného výsledku, ale

současně umožňuje porovnávat kvalitativně odlišné varianty mezi sebou včetně možností srovnání s tzv. nulovou variantou, tedy neuskutečněním žádného projektu. Často používaným výstupem z CBA analýzy je ukazatel ekonomické čisté současné hodnoty NPVE (Economic Net Present Value), který lze vyjádřit následovně:

$$NPVE = \sum_{i=1}^n \frac{1}{(1+r)^i} \left[ \sum_{j=1}^u (AB_{ij}^I - AB_{ij}^0) - \sum_{k=1}^v (C_{ik}^I - C_{ik}^0) \right]$$

kde NPVE = ekonomická čistá současná hodnota

$AB_{ij}^0$  = j-tý druh aktivního užítu při nulové variantě v i-tém období

$AB_{ij}^I$  = j-tý druh aktivního užítu při investiční variantě v i-tém časovém období

$C_{ik}^0$  = k-tý druh nákladu při nulové variantě v i-tém časovém období

$C_{ik}^I$  = k-tý druh nákladu při investiční variantě v i-tém časovém období

$r$  = diskontní sazba

$n$  = doba životnosti investice resp. délka hodnoceného období v letech

$u$  = počet aktivních užítů identifikovaných v rámci projektu

$v$  = počet nákladů identifikovaných v rámci projektu

Postup provádění CBA analýzy lze shrnout následovně:

1. vyjmenujte seznam alternativních projektů;
2. vyjmenujte zainteresované subjekty;
3. zvolte měřítka a zhodnoťte všechny prvky přínosů i nákladů;
4. odhadněte přínosy a náklady po zvažovanou dobu trvání projektu;
5. převedte všechny náklady a výnosy do běžné měny;
6. použijte diskontní sazbu;
7. vypočítejte čistou současnou hodnotu možností projektu;
8. proveďte analýzu citlivosti;
9. realizujte doporučenou volbu.

S prováděním CBA analýzy je spojeno několik úskalí. Zkreslení celkových výpočtů může ovlivnit stanovení nesprávné výše diskontní sazby. Významnou otázkou je také přesnost ocenění individuálních nákladů a přínosů. Nepřesnost ocenění bývá nejčastěji způsobena následujícími vlivy:

- spoléhání se na data z minulých projektů, které se však mohou v některých podstatných aspektech lišit od projektu nového;
- členové teamu při hodnocení uplatňují své subjektivní dojmy;
- nesprávné odvození peněžních hodnot na nehmotné přínosy (např. pocit štěstí, zachráněný život atp.)
- vůle podporovatelů projektu, aby projekt by za každou cenu uskutečněn a použití analýzy jako prostředku na prosazení projektu.

Tato vyjmenovaná rizika zkreslení výsledků analýzy platí do jisté míry i dalších níže uvedených metod, proto již u jejich popisu nejsou opakována.

Analýza efektivnosti nákladů (Cost Effectiveness Analysis, CEA) je určitou alternativou k metodě CBA. Používá se zejména tam, kde není možné nebo z etického hlediska není vhodné oceňování přínosů v penězích (např. záchrana lidského života). Tato metoda pro měření výstupů používá pojem efekty. (Pod tímto pojmem si lze například představit počet zachráněných životů.) V rámci analýzy jsou pak srovnávány náklady a množství získaných efektů. Problém při použití této analýzy nastává, pokud náklady u různých alternativ mají nelineární průběh (např. z důvodů výnosů z rozsahu). Pak lze dojít k závěru, že při různých úrovních rozpočtu na projekt bude pokaždé vycházet jako optimální jiná varianta, takže rozhodovatel bude muset řešit obdobné dilema jako při použití metody CMA. Na rozdíl od peněžních jednotek používaných v CBA analýze, které mají jemnou škálu a dají se dobře odstupňovat, jsou používané jednotky (efekty) poměrně „hrubé“ takže může docházet u několika variant ke shodným výsledkům. Efekty jsou navíc mezi sebou považovány za homogenní, a tudíž při nedostatku zdrojů metoda nedá odpověď na otázku, kterou variantu preferovat. Rozhodovatel se pak ocitá před klasickou Sofiinou volbou. Má například polovinu léků, než by potřeboval na uzdravení všech pacientů, ale nedokáže pomocí této metody určit klíč, které polovině pacientů lék indikovat.

Analýza užitečnosti nákladů (Cost Utility Analysis, CUA) je v podstatě upravenou metodou CEA. Na rozdíl od této metody se však snaží na užitky nazírat jako na nehomogenní a přiřazuje jim charakteristiku kvalitativní. K měření přínosu využívá užitky jednotlivých subjektů, kteří jsou beneficianti projektu. Právě



používání užitek jednotlivých subjektů je však největším nedostatkem této metody, protože v praxi se velmi těžko tyto užity porovnávají.

Od metody CUA a CEA je odvozena metoda QALY (Quality Adjusted Life Year), která se používá ve zdravotnictví. Výpočty získané touto metodou říkají, jaká suma nákladů na léčbu pacienta je adekvátní a jaká už ne. Podle metodologie Světové zdravotnické organizace se léčba vyplatí v případě, když rok kvalitního života, který léčba umožní, nevyjde draž než trojnásobek HDP. Ekonomické hodnocení nákladů ve zdravotnictví se začalo poprvé ve větší míře uplatňovat v osmdesátých letech minulého století v souvislosti se zavedením hemodialýzy. Tyto léčebné postupy byly v tehdejší době málo dostupné a léčba byla drahá. Proto bylo nutné určit, kterému pacientovi léčba bude poskytnuta a kterému ne. Hodnocení, komu léčbu na základě tohoto výpočtu poskytnout a komu již ne, má samozřejmě velký etický rozměr.

Metoda nákladů životního cyklu budovy (Building Life Cycle Cost, BLCC) pracuje na podobném principu jako ukazatel čisté současné hodnoty (NPV). Její použití je vhodné pro srovnání alternativ stavebních projektů. Rovněž pomáhá investorovi v rozhodování, jakou technologii či postup zvolit. Díky výpočtům z dlouhodobého časového horizontu se může investor např. rozhodovat, zda volit dražší materiály při pořízení investice a uspořit v budoucnu na provozních nákladech. Převádí všechny výnosy a náklady po dobu předpokládané životnosti projektu na jejich současnou hodnotu. Budoucí hodnota nákladů a výnosů bývá pro zvýšení vypovídací hodnoty ukazatele odúročována diskontní sazbou. Výpočet ukazatele lze definovat následujícím vztahem:

$$BLCC = \sum_{i=1}^n \frac{1}{(1+r)^i} \sum_{j=1}^t C_{ij}$$

kde BLCC = náklady životního cyklu budovy

$C_{ij}$  = j-tý náklad v i-tém časovém období

$r$  = diskontní sazba

$n$  = doba životnosti investice resp. délka hodnoceného období v letech

$i$  = rok, ve kterém vzniká náklad

Metoda BLCC dává investorovi lepší představu o celkových nákladech, které ho v souvislosti s realizací investice čekají. Jak bude ilustrováno na příkladu srovnání výstavby několika obdobných domovů pro seniory v následující kapitole, při obdobných investičních nákladech může srovnatelná budova vykazovat diametrálně odlišné provozní parametry. Ze studie prováděné britskou Královskou technickou akademií<sup>48</sup> vyplývá, že náklady na vlastní stavbu jsou zanedbatelné ve vztahu k provozním nákladům. Tato studie uvádí, že poměr nákladů na výstavbu budovy k nákladům na údržbu ku nákladům na provoz vč. nákladů na zaměstnance je 1:5:200. Tedy že daleko podstatnější je zajímat se o provozní aspekty jako je vytápění, spotřeba elektřiny či vody, množství vrátnic, jednoduchost úklidu, nutnost provádění revizí, počet výtahů atd., než se zajímat o vlastní náklady na stavbu. Poměr jednotlivých položek nákladů životního cyklu budovy bez zohlednění vlivu případné demolice uvedené v této studii shrnuje následující tabulka.

Náklad	Poměr z celkových nákladů vlastnictví
Návrh, projekt stavby	3%
Realizace stavby	17%
Provoz a údržba	40%
Opravy	30%
Periodická obnova	10%
Náklady vlastnictví celkem	100%

**Tab. 11.** *Poměr jednotlivých položek nákladů životního cyklu budovy, zdroj Královská technická akademie*

Při hodnocení investičních záměrů jak v soukromém tak ve veřejném sektoru je využíváno nástroje studie proveditelnosti (Feasibility Study). V rámci této studie by mělo být provedeno vyhodnocení efektivnosti projektu některou ze shora popsaných metod. Někdy tato studie bývá také označována jako technicko ekonomická studie. Studie má

<sup>48</sup> EVANS, Raymond a kol. Long Term Cost of Owning and Using Buildings. London: The Royal Academy of Engineering, 1998, str. 5

navazovat na předchozí stupně přípravy projektu jako je studie příležitosti či předběžná studie proveditelnosti. Zpracovávání studií proveditelnosti bylo uloženo žadatelům o dotace ze společného regionálního programu a nyní je tato povinnost uložena žadatelům v rámci několika evropských regionálních operačních programů. Studie by měla shromažďovat všechny podklady nutné pro finální rozhodnutí. Obsahová náplň studie proveditelnosti není rigidní, přesné požadavky na její obsah bývají stanoveny v rámci podmínek jednotlivých operačních programů nebo si je stanovují subjekty veřejné správy interně. Typický obsah studie proveditelnosti projektu ve veřejném sektoru je následující:

1. Obsah
2. Úvodní informace
3. Stručné vyhodnocení projektu
4. Stručný popis podstaty projektu a jeho etap
5. Analýzy trhu, odhad poptávky, marketingová strategie a market. mix
6. Management projektu a řízení lidských zdrojů
7. Technické a technologické řešení projektu
8. Dopad projektu na životní prostředí
9. Zajištění investičního majetku
10. Řízení pracovního kapitálu (oběžný majetek)
11. Finanční plán a analýza projektu
12. Hodnocení efektivity a udržitelnosti projektu
13. Analýza a řízení rizik (citlivostní analýza)
14. Harmonogram projektu
15. Závěrečné shrnující hodnocení projektu<sup>49</sup>

Při plánování projektů je třeba zohlednit faktor rizika. Na fungování veřejných projektů v budoucnosti bude působit řada faktorů a často nelze dopředu jednoznačně predikovat budoucí vývoj. Jako nástroj podpory rozhodovatelů lze využít metody simulace Monte Carlo. Podstatou této metody je generování velkého počtu scénářů a propočet hodnot kritérií pro každý scénář. Tato metoda byla poprvé použita v USA ve 40. letech minulého století v souvislosti s vývojem

---

<sup>49</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Studie proveditelnosti (Feasibility Study) metodická příručka. Praha 2004, str. 11.

jaderných zbraní. Její zavedení do praxe umožnil vznik prvních počítačů. První simulace byly provedeny prostřednictvím sálového počítače ENIAC. Tehdy byla zkoumána průniku neutronů různými materiály. Tato metoda značně usnadnila vědcům jejich výzkum, neboť nebylo nutné pro vysvětlení vztahů hledat výpočtové rovnice, ale bylo možné vysledovat výsledky z náhodné simulace. Simulaci Monte Carlo lze rozdělit do několika fází:

1. tvorba modelu investičního projektu a zpracování jeho programu v tabulkovém procesoru;
2. určení klíčových faktorů rizika;
3. stanovení rozdělení pravděpodobnosti faktorů rizika;
4. stanovení statistické závislosti faktorů rizika;
5. realizace simulace a interpretace výsledků.<sup>50</sup>

Výstupem simulace Monte Carlo bývají grafy s rozdělením pravděpodobnosti jednotlivých kritérií a statistické charakteristiky těchto kritérií. Na základě výsledků simulace lze usuzovat, k jakým změnám v chování reálného systému dochází vlivem nových okolností.

*Ze shora uvedených poznatků lze vyslovit následující dílčí závěry:*

- *Již více než jedno století jsou vyvíjeny metody na hodnocení veřejných investic. Jejich metodika je snadno dostupná pro představitele veřejné správy.*
- *Veřejná správa i přes omezení a nedostatky jednotlivých metod může posuzovat efektivnost jednotlivých investic.*

---

<sup>50</sup> FOTR, Jiří. SOUČEK, Ivan. Investiční rozhodování a řízení projektů. Praha: Grada Publishing, a.s., 2011, s. 416. ISBN 978-80-247-3293-0, str. 215.

#### 4. Současná praxe a konkrétní příklady

V rámci přípravy dizertační práce provedl autor šetření u významných veřejných zadavatelů stavebních investic (kraje, statutární města, správy povodí atd.) s cílem provést rozbor, jaké metody posuzování efektivnosti investic se používají respektive, zda vůbec jsou před realizací investic prováděny nějaké rozборы. Výsledky tohoto šetření jsou shrnuty v následujících částech práce. Ze získaných poznatků je zřejmé, že praxe je velmi různorodá, nicméně souhrnně lze konstatovat, že u projektů hrazených z národních zdrojů (státních, krajských či obecních) není na posuzování efektivnosti stavební investice před vynaložením veřejných výdajů kladen důraz.

Z hlediska kontroly na úseku veřejných zakázek jsou v ČR rozhodujícími orgány veřejné správy ÚOHS a NKÚ. V rámci Výroční zprávy o stavu veřejných zakázek za rok 2012 uvádí NKÚ jako nejčastější pochybení ve vztahu k povinnosti hospodárného a efektivního vynakládání peněžních prostředků následující:

- „nedostatečné zdůvodnění potřebnosti a efektivnosti zakázky;
- účelové dělení předmětu veřejné zakázky do dvou či více samostatných zakázek, aby mohly být následně zadány jako veřejné zakázky malého rozsahu;
- nedostatečné vymezení předmětu zakázky z hlediska věcného, množstevního a kvalitativního, což vede k prodlužování termínů, vícepracím, zvyšování výdajů a s tím souvisejícímu zadávání zakázek v jednacím řízení bez uveřejnění;
- chyby v zadávací dokumentaci, odkazy na konkrétní výrobky a výrobce;
- neprůkazný postup při redukci nabídek;
- kompenzace víceprací a méněprací, neprůkaznost jejich doložení;
- nedostatečné vymezení předpokládané ceny zakázky, nevyužívání cenových normativů;
- nastavení diskriminačních kvalifikačních předpokladů a kritérií pro výběr nejvhodnější nabídky;
- neprůkazný postup při hodnocení nabídek, nejasně stanovená kritéria či postup hodnocení v rozporu se stanovenými kritérii;

- zajištění přípravy a realizace zakázek dodavatelským způsobem bez prokazatelného vyhodnocení ekonomického přínosu pro stát;
- nedostatečně zdokumentovaný postup přípravy a realizace zakázky;
- propojenost mezi projektantem, technickým dozorem a dodavatelem.<sup>51</sup>

Jednotlivé nedostatky byly jmenovány podle významnosti a priorit. Nedostatečné zdůvodnění potřebnosti a efektivnosti veřejné zakázky je tedy podle NKÚ nejvýznamnější problém. Tyto poznatky dále rozvádí předseda NKÚ M. Kala ve svém odborném článku, kde uvádí tzv. indikátory korupce, které naznačují možnost, že může při konkrétním vynakládání veřejných prostředků docházet ke korupčnímu jednání. Indikátory korupčního jednání jsou mimo jiné následující:

- „Nejasně stanovené koncepce, programy či projekty nejsou řádně odůvodněny.
- Nejasně stanovené hodnotící ukazatele programu či projektu (formulace, měřitelnost). Neprůkazné a nevěrohodné údaje pro hodnocení programů, efektivnost nelze objektivně hodnotit.
- Nejasný rozsah veřejných zakázek, nejasný účel a kritéria pro výběr.
- Neexistující oponentura rozhodování a formální činnost správce rozpočtové kapitoly.“<sup>52</sup>

Pro dokreslení rozdílu úrovně posuzování efektivnosti stavebních investic hrazených z národních zdrojů a evropských zdrojů uvádím konkrétní příklad dobré a špatné praxe veřejného investora. I když se jedná o dva konkrétní případy, dobře ilustrují všeobecnou praxi.

#### *4.1. Příklad špatné praxe*

Jalta

Zastupitelstvo statutárního města Brna na svém zasedání dne 6. 12. 2005 schválilo uzavření směnné smlouvy s panem Ing. Miroslavem Lekešem, na základě kterého město nabylo do vlastnictví soubor nemovitostí na Dominikánském náměstí označovaný jako Jalta pasáž. Cena obvyklá těchto

<sup>51</sup> Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek za rok 2012, str. 56

<sup>52</sup> KALA, Miloslav. Korupce. Trestní právo č. 4/2013, str. 6

nemovitostí činila dle znaleckého posudku 78.100.000,- Kč. Výměnou za Jalta pasáž město převedlo na pana Lekeše budovy a související pozemky na adrese Masarykova 1, Masarykova 9, Černopolní 37b a pozemky v Masarykově čtvrti. Obecně se jednalo o velmi atraktivní nemovitosti na tzv. dobrých adresách. Celková hodnota nemovitostí připravených na prodej činila 96.509.200,- Kč. Směnná smlouva byla uzavřena s tím, že pan Lekeš doplatil městu Brnu rozdíl ve výši 18.409.200,- Kč. Záměr této směny byl tehdejším politickým vedením města Brna odůvodňován tím, že dojde ke sestěhování magistrátních pracovišť na jedno místo, dojde tím ke zvýšení produktivity práce, posílení komunikace v rámci úřadu a budou sníženy provozní výdaje na chod magistrátu. Důvodová zpráva v rámci podkladových materiálů na příslušné zasedání zastupitelstva však neobsahuje jediný argument, který by hodnotil efektivitu tohoto rozhodnutí. Důvodová zpráva má toliko 10 stran, které zejména identifikují převáděné nemovitosti. Dále důvodová zpráva obsahuje vyjádření dotčených organizací (např. Telecom, Dopravní podnik, vodárny, plynárny, energetika) k převodům, neboť tyto nemovitosti jsou dotčeny řadou technických zařízení. Pro samotnou podstatu rozhodnutí jsou tato stanoviska při tom zbytečná. Podstatná by měla být studie, která by zhodnotila náklady na nutné opravy a přizpůsobení budovy Jalta pasáže pro kancelářský provoz, náklady na stěhování a úspory na provozních nákladech vzniklé díky sestěhování magistrátních pracovišť na jedno místo. Nic takového zastupitelům předloženo nebylo, respektive žádná podrobná analýza provedena nebyla. Pochybnosti o tomto rozhodnutí ještě umocnila skutečnost, že zastupitelstvo o celé věci hlasovalo tajně.

Teprve po uskutečnění směny začal magistrát řešit otázku nákladů na rekonstrukci budovy. Bylo provedeno několik odhadů a upřesnění. První odhady z roku 2006 hovořily o nákladech 105 mil. Kč vč. DPH, další upřesnění znělo na částku 241 mil. Kč vč. DPH, konečná částka nákladů na rekonstrukci, která byla stanovena na základě provedeného podrobného stavebně-technického průzkumu, dosáhla výše 363 mil. Kč vč. DPH. Současně byl proveden odhad nákladů na stavbu úplně nové budovy srovnatelných kapacitních parametrů. Náklady na novou budovu byly vyčísleny na částku 361 mil. Kč vč. DPH. S ohledem na výši těchto nákladů již ani nebyly prováděny studie možných přínosů sestěhování. Od provedení směny je budova pasáže Jalta bez

relevantního využití. Statutární město Brno opakovaně uspořádalo výběrové řízení na prodej tohoto komplexu nemovitostí, kdy postupně snižovalo minimální nabídkovou cenu. U výběrového řízení, které proběhlo na začátku roku 2013, byla minimální nabídková cena stanovena na 100 mil. Kč. I toto kolo výběrového řízení skončilo neúspěšně.

#### *4.2. Příklad dobré praxe*

##### **Zámek Rosice**

Město Rosice má ve svém vlastnictví historický zámecký komplex. Areál byl v minulosti značně zanedbán. Po roce 1948 sloužil z části zemědělskému družstvu. Postupně po roce 1989 dochází k revitalizaci celého areálu. V roce 2007 město řešilo opravu a využití severního křídla zámku, které za minulého režimu sloužilo jako skladiště zemědělské techniky. Město také řešilo absenci důstojných prostor pro různé společenské a kulturní akce a nedostatečné prostory pro volnočasové aktivity dětí a mládeže. Proto město nachystalo projekt a podalo žádost o dotaci v rámci regionálního operačního programu Jihovýchod. Konkrétně se jednalo o projekty z oblasti podpory 3.2 - Rozvoj regionálních středisek. Žadatelé o podporu z regionálního operačního programu podávají své žádosti prostřednictvím standardizovaných formulářů v programu Benefit. V rámci přípravy svého projektu musí žadatelé provést:

- popis problému, který bude projektem řešen a způsob jeho odstranění;
- popis technického řešení projektu;
- identifikaci cílových skupin;
- identifikaci multiplikačních efektů projektu;
- popis marketingového mixu propagace projektu;
- analýzu konkurenčních zařízení a definovat svoji konkurenční výhodu;
- kalkulaci cash flow projektu;
- popis způsobu financování a harmonogram;
- ohodnocení socioekonomických dopadů projektu;
- analýzu rizik.



Výpočet cash flow projektu a socioekonomických dopadů je přitom prováděn na dobu dvacet let trvání projektu. Sledované socioekonomické dopady a způsob jejich hodnocení bylo následující:

- rozvoj zaměstnanosti v regionu - počet nových pracovních míst;
- technické zhodnocení památek- počet návštěvníku za rok;
- zajištění přístupu na internet zdarma - počet uživatelů služby za rok;
- počet nově připojených na internet - počet nových připojení za rok;
- zlepšení stavu infrastruktury pro kulturu - počet pravidelných uživatelů;
- zlepšení stavu infrastruktury pro kulturu – počet jednorázových uživatelů za rok;
- zlepšení stavu infrastruktury pro sport a mládež - počet pravidelných uživatelů;
- zlepšení stavu infrastruktury pro sport a mládež - počet jednorázových uživatelů za rok;
- zlepšení stavu škol a školských zařízení - počet žáků / studentů;
- zlepšení stavu veřejných prostranství (mimo parky) -počet uživ. za den.

Město Rosice připravilo velmi dobrý projekt. V rámci něho bylo naplánováno přesunout do severního křídla zámku všechny zájmové kroužky a základní uměleckou školu. Rekonstruovaný objekt má dále taky sloužit ke kulturním a společenským událostem organizovaným městem nebo jeho Kulturním a informačním centrem.

Projekty předkládané v rámci regionálního operačního programu Jihovýchod jsou mezi sebou srovnávány na základě jednotné metodiky. Metodika je navržena tak, aby bylo možné vybrat projekty s nejlepším poměrem nákladů na projekt a dosažených přínosů pro veřejnost. Jako klíčový hodnotící ukazatel je využíván index rentability vypočtený na základě poměru ekonomické čisté současné hodnoty (suma diskontovaných čistých socioekonomických toků od počátku projektu po konec jeho životnosti) a nákladů na investici. Žadatelé o podporu také musejí dokládat své finanční zdraví, čímž se předchází tomu, aby se podpořený projekt nestal předmětem exekučního či insolvenčního řízení.

Projekt města Rosice byl doporučen k podpoře a obdržel dotaci z fondů EU ve výši 18.438 tis. Kč, přičemž celkové náklady projektu činily 27.646 tis. Kč.

Rekonstrukce severního křídla zámku byla úspěšně dokončena v roce 2010. Dosavadní zkušenosti ukazují, že areál dobře funguje a naplňují se očekávané přínosy projektu.

#### 4.3. Používané kritéria hodnocení veřejných zakázek na stavební práce a nedostatky s tím spojené

Vlivem novely ZVZ, celkovou společenskou objednávkou a nutností šetřit rozpočtové prostředky dochází u stavebních zakázek ke stále častějšímu používání kritéria nejnižší nabídkové ceny. Z analýzy provedené MMR v rámci Výroční zprávy o stavu veřejných zakázek za rok 2012 vyplývá trvalý trend k hodnocení veřejných zakázek podle nabídkové ceny.<sup>53</sup> Samotné MMR varuje, že pokud nejsou stanoveny přesně zadávací podmínky, může mít hodnocení pouze podle ceny negativní vliv na plnění dané veřejné zakázky. V následující tabulce je uveden vývoj procentuelního zastoupení používaných hodnotících kritérií. Kriterium nejnižší nabídková cena bylo v roce 2012 použito v 69,2 % případů.

Období	Počet VZ celkem	Hodnot a VZ v mld. Kč bez DPH	Nejnižší nabídková cena			
			Počet	% počet	Hodnot a VZ v mld. Kč bez DPH	% cena
2007	7 216	214	4 085	56,6%	68	31,9%
2008	8 669	306	4 769	55,0%	121	39,7%
2009	10 618	294	5 797	54,6%	114	38,8%
2010	9 550	263	5 245	54,9%	116	44,0%
2011	8 627	229	5 263	61,0%	83	36,1%
2012	10 662	265	7 383	69,2%	144	54,4%

**Tab. 12.** Trend používaných hodnotících kritérií, zdroj MMR

Kombinace nedostatečných analýz v rozhodovacím procesu při přípravě veřejné stavební investice, nedostatečného zadání, následného výběru projektanta stavby

<sup>53</sup> Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek za rok 2012, MMR, str. 34

podle kriteria nejnižší ceny, výběru technického dozoru investora podle kriteria nejnižší ceny završená výběrem zhotovitele díla podle kriteria nejnižší ceny z dlouhodobého hlediska může přinést pouze problémy. Poměrně výstižně o této problematice pojednal J. Valdhans v časopise Veřejné zakázky, kdy uvedl: „Kam může dojít investor, který si všechny partnery vybírá pouze podle ceny? Nejprve si takto vybere projektanta. Ten pochopitelně veden snahou v soutěži zvítězit omezí náklady spojené se zaměřením, potřebnými průzkumy a nakonec i osobní prohlídku místa stavby. Dodá projekt, na jehož základě dostaneme stavení povolení, ale s realitou v terénu se již moc neshoduje, natož aby se daly čekat nějaké inovace nebo originální řešení. Na základě tohoto projektu si opět podle principu nejnižší ceny vybere zhotovitele, který s ohledem na současnou situaci stavebního trhu počítá v nabídce už nejen s tím, že na základě chabého projektu vyčerpá i zákonem přípustných 20 % navíc na změnách a vícepracích, ale dovolím si tvrdit, že už počítá i s dodávkou druhořadých materiálů a nedodržení správných technologických postupů. Takové dílo, často v hodnotě stovek milionů korun, by mělo řádně sloužit desítky let. Troufám si tvrdit, že náklady spojené s provozem, opravami a předčasně vynucenými rekonstrukcemi výrazně převýší tu takzvanou úsporu dosaženou v procesu přípravy a realizace.“<sup>54</sup> Stanovisko Valdhanse není možné v současnosti verifikovat reálnými daty. Je však jistě zajímavým námětem pro další zkoumání v budoucnu ověřit počty reklamací resp. náklady na provádění pozáručních oprav u staveb, které po nástupu krize po roce 2009 a v klimatu společenské protikorupční objednávky byly vysoutěženy podle kriteria nejnižší cena a nabídkové ceny významně nižší než očekávaná hodnota zakázky.

Dalším častým nedostatkem v procesu zadávání veřejných stavebních zakázek v ČR je skutečnost, že veřejní investoři vybírají dodavatele projektové dokumentace podle kriteria nejnižší cena, přičemž zadáním je tvorba projektové dokumentace do stadia dokumentace pro výběr zhotovitele díla. Projektová dokumentace skutečného provedení díla bývá součástí smluv o dílo se zhotovitelem stavby. Častým používaným postupem je, že zhotovitel díla si projektovou dokumentaci skutečného provedení stavby objedná od dodavatele původních projektů, podle kterých byla vypisována veřejná soutěž. Tato zvyklost

---

<sup>54</sup> VALDHANS, Jiří.: Tričko z tržnice, časopis Veřejné zakázky, 2011 č. 6, str. 11

navádí k tomu, aby projektant jednající ve shodě s určitou stavební firmou získal zakázku na zhotovení projektové dokumentace i za dumpingovou cenu. Následně připraví projektovou dokumentaci ve shodě s vybranou stavební firmou a do projektu eventuelně zakomponuje položky, které ve skutečnosti nebudou třeba realizovat. Veřejný investor nemá potřebné odborné znalosti, aby tento nedostatek odhalil, a technický dozor investora vybraný podle kriteria nejnižší cena se také většinou detailně nevěnuje studiu dokumentace. Vybraná stavební firma předmětnou veřejnou zakázku vyhraje, protože jednak má proti svým konkurentům výhodu detailní znalosti projektu v předstihu a také si může dovolit nabídnout nejnižší cenu, protože od projektanta ví, které položky ve skutečnosti nemusí být realizovány, aniž by si toho investor všimnul. Dobré služby dodavatele projektové dokumentace jsou následně stavební firmou odměněny a legalizovány objednávkou projektové dokumentace skutečného provedení stavby, kdy cena za tento stupeň projektové dokumentace bývá podstatně vyšší, než cena, kterou projektant nabídnul veřejnému investorovi v rámci úvodní soutěže. Dodavatel projektové dokumentace je spokojen, že dostal za svoji práci adekvátní odměnu, stavební firma získala zakázku, na které realizovala svoji marži, a představitelé veřejného investora se mohou prostřednictvím tisku pozitivně prezentovat u voličů, že uspořili veřejné prostředky a transparentně zadali veřejnou zakázku. Skutečnost je odlišná, nicméně systém je nastaven tak, že se jí nikdo nebude zabývat a zpětně již půjde velmi obtížně dohledat.

V kontextu se shora uvedenými stanovisky k problematice hodnotícího kriteria nejnižší nabídková cena se tedy nabízí otázka, jakým jiným způsobem hodnotit veřejné stavební zakázky? Pro srovnání zavedených přístupů k hodnocení veřejných stavebních zakázek a výsledků, které jsou tím dosahovány, provedl autor srovnání tří veřejných stavebních projektů.

Jedná se o tři domovy pro seniory na území Jihomoravského kraje. Tyto stavby byly realizovány na přelomu roku 2000 ještě původními okresními úřady. Následně zřizovatelské kompetence k těmto zařízením přešly po vzniku krajů na Jihomoravský kraj. Budovy lze velmi dobře srovnávat.<sup>55</sup> Vznikaly přibližně ve

---

<sup>55</sup> Pozn. autora: Další domovy pro seniory provozované Jihomoravským krajem nelze do srovnání zařadit, protože se jedná o stavebně technicky naprosto odlišné objekty. Další domovy pro seniory

stejně době a tudíž byly k dispozici stejné poznatky z hlediska vývoje technologií a postupů používaných v pozemním stavitelství. Mezi termíny dokončení staveb není velká časová prodleva, a tudíž není třeba upravovat ceny o inflaci. Způsob využití a struktura uživatelů je obdobná a tudíž netřeba zohledňovat různou úroveň náročnosti vnitřní výbavy.<sup>56</sup> Zařízení mají centrálního dodavatele elektřiny a plynu a tudíž pro srovnání jejich energetické spotřeby je možné používat náklady v Kč a není nutné řešit problém rozdílné ceny různých dodavatelů. U každého zařízení byl zjišťován rok uvedení do provozu, původní investiční náklady, použitá kritéria hodnocení při veřejné zakázce, počet lůžek, náklady na opravy a údržbu, náklady na energie. Provozní náklady byly požadovány za čtyřleté období, aby se eliminovalo eventuelní krátkodobé pozdržení udržovacích prací z důvodu nedostatku finančních prostředků. Byla srovnávána následující zařízení:

Senior centrum Blansko, p.o., se sídlem Pod Sanatorkou 3, Blansko, IČ: 70997241  
(dále v tabulkách jen *Blansko*)



**Obr. 1.** *Hlavní objekt Senior centrum Blansko, p.o., zdroj Senior centrum Blansko*

---

jsou buď provozovány v historických zámcích nebo v panelových domech. Jediným objektem, který by eventuelně připadal pro srovnání v úvahu je domov pro seniory v Kyjově. Ten byl uveden do provozu v roce 1961, tehdejší kapacita byla 145 uživatelů a investiční náklady činily 2.386.665,- Kčs.

<sup>56</sup> Pozn. autora: Podle stupně postižení klientů v domovech pro seniory mohou být velmi rozdílné investiční náklady. Rozdílné vybavení vyžadují domovy pro prakticky soběstačné seniory a pro seniory ve 4. stupni závislosti na sociálních službách. U těchto zařízení je nutné např. pořizovat speciální vany a rehabilitační pomůcky, kdy pořizovací ceny tohoto vybavení jsou v řádu milionů korun. Bez detailní znalosti stupně postižení klientů tedy nelze jednoduše stavby domovů pro seniory srovnávat. Při současných cenách roku 2013 lze postavit domov pro seniory za 700 tis. Kč/lůžko ale i za 1,3 mil. Kč/lůžko, pokud je určen pro klienty s nejtěžším postižením.

S – centrum Hodonín, p. o., se sídlem Na Pískách 11, Hodonín, IČ: 46937102  
(dále v tabulkách jen *Hodonín*)



**Obr. 2.** Hlavní objekt S – centrum Hodonín, p. o., zdroj S – centrum Hodonín

Domov pro seniory Předklášteří, p.o., se sídlem Šikulova 1438, Předklášteří, IČ: 65761774  
(dále v tabulkách jen *Předklášteří*)



**Obr. 3.** Hlavní objekt Domov pro seniory Předklášteří, p.o., zdroj DPS Předklášteří

Zadávací dokumentace veřejných zakázek neobsahovaly definice provozních parametrů budovy ve smyslu nákladů na opravy, spotřeby médií atd. Srovnání původních nákladů na investici a počtu lůžek je následující:

Název organizace:	Blansko	Hodonín	Předklášteří
Rok uvedení do provozu:	2002	2002	2001
Celkové investiční náklady vč. DPH (vč. vybavení) při uvedení do provozu v Kč:	118 895 002	198 795 000	98 075 205
Původní lůžková kapacita při uvedení do provozu:	104	141	84
<b>Investiční náklady na lůžko v Kč:</b>	<b>1 143 221</b>	<b>1 409 894</b>	<b>1 167 562</b>

**Tab. 13.** Srovnání investičních nákladů a počtu lůžek u vybraných zařízení, zdroj  
výzkum autora

Z dnešního úhlu pohledu byla tehdejší hodnotící kriteria velmi volná. Zadávací proces v této podobě by byl v současnosti naprosto vyloučen. Při zadání veřejné zakázky byla použita následující hodnotící kriteria.

#### Hodonín

1. Reference a odborná způsobilost uchazeče se zaměřením na zakázky obdobného charakteru a rozsahu váha 40%
  - a. vlastní reference (informace o stavbách realizovaných uchazečem, o jeho postupu vůči objednatelům staveb, o dodržování termínů, ceny a kvality díla)
  - b. počet a charakter zakázek uskutečněných uchazečem v posledních třech letech (i současně realizovaných)
2. Celková nabídková cena včetně DPH váha 30%
3. Rozsah a způsob využití místních (regionálních) zdrojů pracovních sil při realizaci veřejné zakázky váha 20%
  - a. podíl subdodavatelů z regionu vůči objemu subdodávek ostatních
  - b. celkový objem (vyjádřený ve finanční hodnotě) realizovaný podnikatelskými subjekty z regionu
4. Systém řízení jakosti, záruka za jakost a záruční podmínky váha 10%
  - a. stupeň zavedení systému řízení jakosti dle norem ISO nebo obdobný
  - b. základní záruka za jakost vyjádřená v měsících
  - c. záruční podmínky – doba nástupu na odstranění vad a havárií, sankce za nenastoupení ve sjednaném termínu a sankce za neodstranění vad ve sjednaném termínu
  - d. jiné podmínky navržené uchazečem v souvislosti se zárukou

#### Předklášteří

1. celkový způsob tech. řešení a soulad s podklady pro vydání územního rozhodnutí váha 40%
2. reference firmy a odborná způsobilost váha 20%
3. profesní zabezpečení firmy váha 15%
4. celková cena díla váha 15%
5. lhůta plnění váha 10%

Blansko

1. údaje o referencích a odborné způsobilosti uchazeče se zaměřením na stavby obdobného charakteru a rozsahu váha 1/6
2. Celková nabídnutá cena vč. DPH váha 2/6
3. Záruka za jakost a záruční podmínky, systém řízení jakosti, garance za záruky váha 3/6

Z tabulky a z použitých hodnotících kritérií je zřejmé, že praxe veřejných zadavatelů za doby účinnosti zákona 199/1994 Sb. o zadávání veřejných zakázek byla velmi různorodá a zadávací proces na relativně velmi obdobné stavby vedl k naprosto diametrálně odlišným výsledkům. Rozdíl nákladů mezi nejdražší a nejlevnější variantou činil 267 tis. Kč/lůžko, což je 19%.

Srovnání nejvýznamnější položek provozních nákladů budovy, tj. nákladů na opravy a údržbu budovy, spotřebu elektřiny a nákladů na vytápění je následující:

Název organizace:	Blansko	Hodonín	Předklášteří
Náklady na opravy a údržbu budovy 2009	428 252 Kč	855 072 Kč	485 146 Kč
Náklady na opravy a údržbu budovy 2010	431 848 Kč	1 140 663 Kč	475 789 Kč
Náklady na opravy a údržbu budovy 2011	335 804 Kč	1 162 762 Kč	1 884 135 Kč
Náklady na opravy a údržbu budovy 2012	375 634 Kč	1 117 344 Kč	582 339 Kč
Průměrné roční náklady na opravy a údržbu na lůžko	3 778 Kč	7 581 Kč	10 201 Kč
Náklady na spotřebu elektřiny 2009	1 331 083 Kč	722 851 Kč	1 354 899 Kč
Náklady na spotřebu elektřiny 2010	1 145 309 Kč	624 991 Kč	1 612 047 Kč
Náklady na spotřebu elektřiny 2011	1 083 107 Kč	557 946 Kč	1 494 923 Kč
Náklady na spotřebu elektřiny 2012	1 142 950 Kč	610 334 Kč	1 557 482 Kč
Průměrné roční náklady na spotřebu elektřiny na lůžko	11 304 Kč	4 461 Kč	17 915 Kč
Náklady na vytápění 2009	1 260 682 Kč	1 206 843 Kč	946 396 Kč
Náklady na vytápění 2010	1 113 554 Kč	1 133 141 Kč	913 778 Kč
Náklady na vytápění 2011	1 218 064 Kč	1 204 797 Kč	1 063 676 Kč
Náklady na vytápění 2012	1 408 089 Kč	1 435 737 Kč	1 254 190 Kč
Průměrné roční náklady na vytápění na lůžko	12 020 Kč	8 831 Kč	12 435 Kč
<b>Součet průměrných ročních nákladů na opravy, elektřinu a vytápění</b>	<b>27 102 Kč</b>	<b>20 873 Kč</b>	<b>40 550 Kč</b>

**Tab. 14.** Srovnání provozních nákladů u vybraných zařízení, zdroj výzkum autora



Nejnižší sledované provozní náklady v přepočtu na lůžko vykazuje budova v Hodoníně, která ovšem současně měla nejvyšší pořizovací hodnotu. Nabízí se tedy konstatování, že za vyšší cenu byla dodána vyšší kvalita – lepší řešení, kvalitnější materiály. Tato kritéria však nebyla v procesu hodnocení zohledňována. Navíc průměrný roční rozdíl v provozních nákladech mezi Blanskem, jehož pořizovací náklady byly v přepočtu na lůžko nejnižší, a Hodonínem je 6.229,- Kč/lůžko. Tedy, pokud tuto hodnotu přepočteme na dobu splacení, rozdíl ve vyšší investici a provozních nákladech se bude splácet bez vlivu diskontování 43 let. Zajímavým extrémem jsou provozní náklady Předklášteří. U této veřejné zakázky mělo kritérium technické řešení 40 %, zatímco cena díla měla váhu jenom 15 %. Dalo by se očekávat, že v rámci technického řešení bude zohledněna právě efektivnost provozu budovy. Opak je pravdou. Provozní náklady na lůžko nejlevnějšího Hodonína dosahují úrovně 52 % provozních nákladů budovy Předklášteří. Toto zjištění je kontrastující se skutečností, že budova Předklášteří byla nominována na ohodnocení v rámci soutěže Stavba roku 2002. Pokud se zabýváme problematikou efektivnosti veřejných stavebních investic, je možné ještě nad rámec shora uvedeného porovnání podotknout, že u objektu Blansko nebyl plně využit potenciál synergie se sousední nemocnicí. Areál domova pro seniory je v těsném sousedství s nemocnicí, přičemž oba objekty jsou provozovány veřejným subjektem. Při vhodné koordinaci tak mohlo např. dojít k úsporám na tepelném hospodářství nebo ve stravovacím provozu.

*Ze shora uvedených poznatků lze učinit následující dílčí závěry:*

- *V minulosti používaná hodnotící kritéria u veřejných stavebních zakázek neměla vazbu na následné provozní náklady budov.*
- *Používání hodnotícího kritéria veřejné stavební zakázky nejnižší nabídková cena bez přesné definice provozních parametrů není vhodné.*
- *Pro srovnatelné druhy stavebních investic bylo dosahováno velmi odlišných výsledků z pohledu „value for money“.*

## 5. Výsledky průzkumu

V rámci přípravy dizertační práce byl proveden průzkum u skupiny významných veřejných zadavatelů. Průzkum by prováděn u všech statutárních měst, krajů, a hlavního města Prahy. Z hlediska ústředních orgánů státní správy jsou největší veřejné stavební investice uskutečňovány v oblasti dopravy a povodňové ochrany. Proto bylo dotazováno Ředitelství silnic a dálnic ČR, s.p.o., Správa železniční a dopravní cesty, s.o. a jednotlivé státní podniky povodí. V následujících tabulkách je uveden přehled dotazovaných subjektů, jejich roční rozpočty a výše plánovaných kapitálových výdajů.

<b>Subjekt</b>	<b>Schválený rozpočet výdajů na rok 2013 v tis. Kč</b>	<b>Z toho výše investičních (kapitálových) výdajů v tis. Kč</b>
Brno	9 668 664	1 993 563
České Budějovice	1 951 542	568 888
Děčín	681 365	129 190
Frydek Místek	923 383	177 605
Havířov	2 452 194	605 577
Hradec Králové	2 130 754	597 650
Chomutov	1 319 137	240 757
Jablonec nad Nisou	846 081	117 867
Jihlava	1 151 483	177 277
Karlovy Vary	1 093 832	312 106
Karviná	993 728	282 126
Kladno	1 708 845	619 388
Liberec	1 525 962	101 969
Mladá Boleslav	1 065 089	118 000
Most	1 094 294	208 486
Olomouc	2 377 436	721 517
Opava	950 518	140 050
Ostrava	7 031 366	1 490 364
Pardubice	1 689 098	567 313
Plzeň	5 950 091	2 151 715
Prostějov	750 694	161 770
Přerov	737 726	114 536
Teplice	863 814	195 757
Ústí nad Labem	1 292 551	201 416
Zlín	1 218 944	136 964
Jihočeský kraj	11 907 950	2 278 095
Jihomoravský kraj	6 054 887	1 753 727
Karlovarský kraj	5 488 435	257 056
Královehradecký kraj	2 841 294	630 601

<b>Subjekt</b>	<b>Schválený rozpočet výdajů na rok 2013 v tis. Kč</b>	<b>Z toho výše investičních (kapitálových) výdajů v tis. Kč</b>
Liberecký kraj	2 339 015	36 927
Moravskoslezský kraj	7 609 322	2 934 954
Olomoucký kraj	3 818 728	513 972
Pardubický kraj	3 277 319	131 199
Plzeňský kraj	4 967 903	1 888 216
Praha, hlavní město	44 321 103	9 281 574
Středočeský kraj	15 915 393	1 454 649
Ústecký kraj	12 277 059	1 419 203
Vysočina	7 580 415	562 683
Zlínský kraj	8 830 925	1 665 105
<b>Celkem</b>	<b>188 698 339</b>	<b>36 939 812</b>

**Tab. 15.** *Přehled poptávaných územně samosprávných celků a jejich rozpočtů,  
zdroj: výzkum autora*

V případě rozpočtů územně samosprávných celků byly použity údaje ze schváleného rozpočtu místo údajů ze závěrečných účtů. V průběhu roku totiž dochází k zapojování dotačních a dalších účelově určených prostředků do rozpočtů (prostředky na mzdy učitelů od státu, sociální dávky atd.) a tím i k navýšení rozpočtové sumy. Výdaje uváděné v závěrečných účtech pak mohou být i několikanásobné proti původně rozpočtovaným. Údaje ze závěrečných účtů však dávají malou představu o skutečném množství prostředků, o kterých samosprávy rozhodují, neboť např. prostředky na sociální dávky sice účetnictvím města projdou, ale vedení samosprávy nemá na jejich výplatu faktický vliv. Souhrnně lze konstatovat, že plánované výdaje statutárních měst a krajů na rok 2013 mají dosáhnout výše 189 miliard Kč. Výdaje státního rozpočtu na rok 2013 mají dosáhnout výše 1.181 miliard. Výdaje zvoleného vzorku územně samosprávných celků tedy mají dosahovat 16% výdajů státního rozpočtu ČR. Na kapitálových (investičních) výdajích plánují územně samosprávné celky vynaložit 37 miliard Kč. Celková výše investic však bude několikanásobně větší, neboť v roce 2013 končí současné programovací období fondů kohezní politiky EU a města a kraje budou realizovat řadu projektů spolufinancovaných z operačních programů EU. Do výdajů tak bude vstupovat jenom podíl na dofinancování, což bývá většinou 15 %.

Rozpočty poptávaných územně samosprávných celků činí pouhých 16% výdajů státního rozpočtu, nicméně většina výdajů státu má provozní charakter. Nejvýznamnější kapitola je Ministerstvo práce a sociálních věcí s 512 miliardami Kč, což jsou však zejména sociální dávky, a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy s 141 miliardami Kč výdajů, což jsou zejména mzdy pedagogických pracovníků. Z pohledu stavebních investic jsou jednotlivá ministerstva málo významnými zadavateli. Největší objem prostředků je soustředěn v oblasti silniční a železniční infrastruktury a u vodohospodářských staveb. Objemy prostředků, se kterými hospodaří příslušné státní složky v těchto oblastech je následující:

	<b>Výkony 2011 v tis. Kč</b>	<b>Investiční dotace 2011 v tis. Kč</b>
Povodí Labe, s. p.	960 667	623 915
Povodí Moravy, s. p.	611 877	484 560
Povodí Odry, s. p.	587 961	263 819
Povodí Ohře, s. p.	747 356	96 439
Povodí Vltavy, s. p.	1 091 442	93 219
<b>Celkem</b>	<b>3 999 303</b>	<b>1 561 952</b>

**Tab. 16.** *Přehled poptávaných správců vodních toků a jejich rozpočtů, zdroj výzkum autora*

	<b>Čerpání dotací na investice 2011 v tis. Kč (SFDI, SR, EU)</b>
Ředitelství silnic a dálnic ČR, s.p.o.	27 324 832
Správa železniční dopravní cesty, s.o.	11 414 941

**Tab. 17.** *Přehled poptávaných správců dopravní infrastruktury a jejich rozpočtů na investice, zdroj výzkum autora*

Shora uvedeným územně samosprávným celkům, správcům povodí a správcům dopravní infrastruktury byl písemně položen následující dotaz:

*Chtěl bych vás požádat o sdělení, jakým způsobem je v rámci přípravy stavebních investic hodnocena jejich efektivnost? Zajímá mne, zda například používáte metody jako je:*

- *Analýza minimalizace nákladů (Cost Minimalisation Analysis, CMA),*
- *Metoda nákladů životního cyklu budovy (Building Life Cycle Cost, BLCC),*
- *Analýza nákladů a přínosů (Cost Benefit Analysis, CBA),*
- *Analýza efektivnosti nákladů (Cost Effectiveness Analysis, CEA),*
- *Analýza užitečnosti nákladů (Cost Utility Analysis, CUA)*
- *nebo jiné druhy analýz.*

*Současně prosím o informaci, zda v rámci přípravy investičních záměrů jsou prováděny studie proveditelnosti (Feasibility Study) nebo jiný druh komplexních posouzení investičních akcí.*

*Můj dotaz směřuje především k investičním akcím hrazeným z národních zdrojů. Jsem si vědom toho, že investiční akce spolufinancované z evropských zdrojů jsou připravovány dle požadavků příslušných operačních programů. Současně prosím o informaci, zda investiční proces máte upraven interním normativním aktem, který by provádění analýz ukládal. Pokud ano, prosím o možnost zaslání tohoto dokumentu.*

Výsledky průzkumu jsou podle druhu jednotlivých zadavatelů shrnuty v následujících podkapitolách.

V následující tabulce je uveden přehled dvaceti nejvýznamnějších veřejných zadavatelů v ČR za rok 2012. V hodnotě zadaných zakázek jsou započítány i zakázky na dodávky a služby. Mezi nimi je mj. osm účastníků (buď přímo, nebo prostřednictvím ovládaných osob) shora uvedeného průzkumu, což dokládá, že byl zvolen vhodný vzorek veřejných zadavatelů.

Pořadí	IČO zadavatele	Název zadavatele	Cena v Kč bez DPH
1	60193531	ČEPRO, a.s.	46 893 879 708
2	65993390	Ředitelství silnic a dálnic ČR	6 978 091 205
3	44992785	Statutární město Brno	3 650 342 639
4	42196451	Lesy České republiky, s.p.	3 563 782 886

Pořadí	IČO zadavatele	Název zadavatele	Cena v Kč bez DPH
5	00064581	Hlavní město Praha	3 104 263 276
6	47114983	Česká pošta, s.p.	2 936 863 987
7	60162694	Česká republika - Ministerstvo obrany	2 810 641 684
8	00216224	Masarykova univerzita	2 273 371 640
9	00020478	Česká republika - Ministerstvo zemědělství	2 209 695 557
10	72053119	Správa a údržba silnic Plzeňského kraje,	2 120 244 089
11	61989100	Vysoká škola báňská - Technická univerzita	2 093 501 585
12	70890692	Moravskoslezský kraj	2 049 608 185
13	00006947	Česká republika - Ministerstvo financí	1 943 129 351
14	00007064	Česká republika - Ministerstvo vnitra	1 860 234 670
15	00063941	Městská část Praha 10	1 830 151 239
16	61388963	Ústav organické chemie a biochemie	1 812 381 386
17	00216305	Vysoké učení technické v Brně	1 761 183 379
18	00005886	Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová	1 642 752 459
19	63834197	Technická správa komunikací hlavního	1 604 960 111
20	00075370	Statutární město Plzeň	1 529 418 222

**Tab. 18.** *Přehled 20 nejvýznamnějších veřejných zadavatelů podle objemu  
zadaných zakázek za rok 2012, zdroj MMR*

#### 5.1. Výsledky průzkumu mezi územně samosprávnými celky

Pozitivním zjištěním z prováděného průzkumu je skutečnost, že poptávané územně samosprávné celky s občany komunikují a požadované informace poskytují bez větších komplikací. Prakticky všechna města či kraje autorovi opověděla ihned a bez průtahů. Pouze u Středočeského kraje, Olomouckého kraje a Ostravy musela být odpověď jednou urgována. Odpovědi představitelů územně samosprávných celků byly v řadě aspektů podobné:

- Byla zdůrazňována priorita v čerpání evropských projektů. Z toho důvodu je většina rozpočtových prostředků soustředěna na dofinancování evropských zdrojů a čistě z vlastních zdrojů se hradí minimum investic, zejména odstraňování havárií.
- Analýzy efektivity a event. studie proveditelnosti jsou prováděny v případech, kdy to požadují metodiky evropských dotačních programů.

Pokud se týká meritorní odpovědi na položené otázky, tak lze odpovědi územně samosprávných celků shrnout do následujících výroků.

#### Brno

Příprava stavebních investic se řídí Metodikou investičního procesu, která provádění hodnocení efektivnosti investic striktně neukládá, při schvalování investice jsou však posuzovány investiční, neinvestiční a provozní náklady a jsou vyčíslovány možné příjmy. U strategických projektů je vždy zpracována studie proveditelnosti, která tyto analýzy obsahuje.

#### České Budějovice

Z uvedených metod je používána CEA. V rámci přípravy investičních záměrů jsou prováděny studie proveditelnosti, pakliže se jedná o záměry kofinancované z evropských finančních prostředků.

#### Děčín

U projektů hrazených z evropských dotací používá město metodu CBA a jsou prováděny studie proveditelnosti. Investiční proces není upraven vnitřním předpisem, který by provádění analýz ukládal. Uvedené analýzy nejsou u akcí hrazených z národních zdrojů prováděny.

#### Frýdek Místek

Investiční proces není upraven vnitřním předpisem, který by provádění analýz ukládal. Uvedené analýzy nejsou prováděny. Zásady efektivnosti, tzn. použití veřejných prostředků tak, aby byla získána co možná nejnižší cena zakázky a současně byla dodržena požadovaná kvalita, jsou obecně dodržovány při zadávání veškerých zakázek SM.

#### Havířov

Analýzy a studie proveditelnosti jsou prováděny u projektů hrazených z dotací EU. U projektů hrazených z vlastních zdrojů se tyto metody nepoužívají. Investiční proces není upraven INA, nicméně město má zavedeny postupy a tvorby schvalování investičních záměrů.

#### Hradec Králové

Investiční akce jsou realizovány na základě schváleného rozpočtu na příslušný rok. Investiční proces není upraven vnitřním předpisem, který by provádění analýz

ukládal. Uvedené analýzy nejsou prováděny. Studie proveditelnosti jsou prováděny u významných investičních akcí ve smyslu zákona o veřejných zakázkách a u vybraných akcí z dotačních zdrojů.

#### Chomutov

V rámci investičních akcí stavebního charakteru realizuje SM především obnovu morálně a fyzicky zastaralého potřebného majetku města. Při investičních akcích směřujících do obnovy pozemních staveb dbáme především na úspory provozních nákladů a u obnovy infrastruktury je investiční záměr směřován především do odstranění havarijních stavů. Investiční proces není upraven vnitřním předpisem, který by provádění analýz ukládal. Uvedené analýzy nejsou prováděny.

#### Jablonec nad Nisou

Efektivnost stavebních investic vyhodnocujeme pouze v případě, že se jedná o investici, na kterou budou čerpány dotační prostředky a kdy to poskytovatel dotace požaduje. Investiční proces není upraven INA. Uvedené analýzy nejsou prováděny.

#### Jihlava

SM nemá předpis, který by provádění analýz ukládal. Efektivnost a hospodárnost je posuzována na všechny investiční akce ve fázi předprojektové formou výrobních výborů a připomínkových řízení společně s věcně příslušnými odbory magistrátu a budoucími správci budovaného majetku.

#### Karlovy Vary

Pokud SM žádá o dotace z národních či evropských zdrojů, zpracovává podklady, které jsou vyžadovány poskytovatelem dotace. Nejčastěji je to CBA analýza. SM nemá předpis, který by provádění analýz ukládal.

#### Karviná

SM v rámci přípravy a podání žádostí o dotaci zpracovává analýzu nákladů a přínosů CBA a studie proveditelnosti pouze u projektů, kde to vyžaduje dotační titul. SM nemá INA (interní normativní akt), který by se vztahoval k hodnocení investic.



## Kladno

Investice z čistě národních zdrojů nejsou realizovány. V případě, že realizujeme projekt za pomoci dotací EU, tak pokud to žádost o dotaci vyžaduje, analýzy provádíme, a to vždy na základě metodiky poskytovatele dotace.

## Liberec

Investiční proces není upraven vnitřním předpisem, který by provádění analýz ukládal. Uvedené analýzy nejsou prováděny. Investiční plán je definován schváleným rozpočtem a strategickým rámcem města, kdy tyto dokumenty podléhají schválení zastupitelstvu města. Investice v podmínkách SM míří nejvíce do oprav komunikací a příslušenství a dále do revitalizace obytných zón.

## Mladá Boleslav

Při přípravě projektů hrazených z národních zdrojů je posuzován soulad projektu s rozvojovými strategiemi, analýza trhu, výchozí stav projektu a důsledky projektu, finanční analýza projektu, udržitelnost projektu, analýza rizik a vliv na horizontální témata. Investiční proces je upraven INA, který neukládá provádění analýz. U některých IZ jsou prováděny studie proveditelnosti a multikriteriální analýzy vyhodnocení řešení daného území. V rámci hledání variant řešení spolupracují s fakultou stavební ČVUT.

## Most

U veřejných zakázek se postupuje v souladu s prováděcí vyhláškou č. 232/2012 Sb. V rámci tohoto popisujeme důvod realizace veřejné zakázky ve vztahu k potřebám, popisujeme rizika související s plněním veřejné zakázky a dále uvádíme, do jaké míry budou realizací veřejné zakázky naplněny dlouhodobé cíle zadavatele. Studie proveditelnosti jsou prováděny pouze pro strategické záměry velkého rozsahu. Pro záměry, které mají pouze lokální dopad se před zadáním studie provádí průzkum mezi obyvateli dané lokality a zjišťují se jejich požadavky. Následně jsou s nimi zpracované studie projednány.

## Olomouc

Investiční proces není upraven vnitřním předpisem, který by provádění analýz ukládal. Uvedené analýzy nejsou prováděny.

## Opava

Investiční proces není upraven vnitřním předpisem, který by provádění analýz ukládal. Uvedené analýzy nejsou prováděny.

## Ostrava

Investiční proces je upraven INA, investiční záměry musí obsahovat zhodnocení efektivnosti. V rámci odůvodnění investičního záměru musí žadatel vypracovat zdůvodnění technicko – ekonomické koncepce, údaje ekonomické efektivnosti (např. snížení nákladů, návratnost vložených prostředků, aj.), zhodnocení souvisejících zejména vyvolaných investic, předpokládané provozní náklady a předpokládané měrné náklady (Kč, Kč/m<sup>3</sup>, Kč/m<sup>2</sup>, Kč/m, Kč/lůžko apod.).

## Pardubice

Investiční proces není upraven vnitřním předpisem, který by provádění analýz ukládal. Uvedené analýzy nejsou prováděny. U každé akce se zabýváme postupy, které vedou k minimalizaci nákladů, jejich efektivnosti a užitečnosti s ohledem na potřeby realizace dané investice. U části investičních akcí jsou prováděny studie proveditelnosti.

## Plzeň

Studie proveditelnosti provádí většinou Útvar koncepce a rozvoje města Plzně, pokud se jedná např. o investice charakteru výstavby nového divadla, parkovacích domů atd, což je v současnosti aktuální. Za hodnocení efektivnosti investic odpovídají správci jednotlivých kapitol.

## Prostějov

Při realizaci stavebních investic se jedná především o vynakládání finančních prostředků na veřejnou infrastrukturu. Z tohoto důvodu není používání uváděných nástrojů pro posuzování investic prvořadé, protože se častokrát jedná o neměřitelné přínosy. Investiční proces není upraven vnitřním předpisem, který by provádění analýz ukládal. Uvedené analýzy nejsou prováděny. Zařazování investičních akcí se řídí zejména strategickým plánem rozvoje města. Investiční proces jako takový

se pak řídí organizačním a pracovním řádem na základě přidělených kompetencí a schváleného rozpočtu na daný rok.

#### Přerov

Měřit konečnou a komplexní efektivitu obcí je úkol velmi těžký. Cílem komerčního subjektu je maximalizace zisku, což je zcela jednoduše kvantifikovatelná objektivní veličina. Cílem obce by mělo být zajistit spokojený a co možná nejkvalitnější život svým obyvatelům. Efektivní obec je taková, které se to daří. U rozsáhlejších projektů jsou zpracovávány studie proveditelnosti i jiné analýzy. Předmětem hodnocení efektivnosti vynaložených zdrojů na přípravu a realizaci jednotlivých akcí je hodnocení plnění parametrů časových, věcných a finančních. Neexistuje INA, která by provádění analýzy efektivnosti investic ukládala.

#### Teplice

Investiční proces není upraven vnitřním předpisem, který by provádění analýz ukládal. Uvedené analýzy nejsou prováděny. V případě města Teplice jsou investiční akce charakteru převážně rekonstrukcí komunikací, veřejného osvětlení, parků, fontán, opěrných zdí, dešťové kanalizace a mostních objektů. Z uvedeného vyplývá, že se jedná o veřejnou službu, která není zpoplatněna a tudíž lze považovat ekonomické ukazatele za druhotné. Při investičních akcích, které se týkaly zateplování škol byl součástí o dotaci energetický audit, jehož součástí je i očekávaná úspora nákladů. Výběr škol k zateplení vzešel především z jejich technického a morálního opotřebení.

#### Ústí nad Labem

SM nemá INA, který by se vztahoval k hodnocení ekonomické efektivnosti investic.

#### Zlín

Investiční proces není upraven vnitřním předpisem, který by provádění analýz ukládal. Uvedené analýzy nejsou prováděny.

#### Jihočeský kraj

Hodnocení efektivnosti stavebních investic není prováděno. Investiční proces není opraven INA. U investičních záměrů jsou prováděny studie proveditelnosti.

#### Jihomoravský kraj

Investiční proces není upraven vnitřním předpisem, který by provádění analýz ukládal. Uvedené analýzy nejsou prováděny.

#### Karlovarský kraj

Jednotlivé investiční akce jsou připravovány dle potřeb kraje na základě vydiskutovaných zadání.

#### Královehradecký kraj

Zatím žádná z uvedených metod hodnocení efektivnosti stavebních investic nebyla použita. Především se řeší investice do stávajících objektů (sociálních a školních), tj. rekonstrukce, přístavby a nástavby, které jsou nutné a jsou požadovány jednotlivými odbory. Pokud se jedná o novou výstavbu, která byla v minulých letech prováděna s účastí státního rozpočtu, bylo to především do sociální oblasti, kde byl investor vázán parametry příslušného dotačního programu Ministerstva práce a sociálních věcí. V rámci investičních záměrů nejsou studie proveditelnosti zpracovávány.

#### Liberecký kraj

Pro posuzování projektů v předinvestiční fázi jsou využívány dva nástroje – studie proveditelnosti a CBA analýza. Tyto nástroje vyžaduje metodika dotačních programů EU. Další metody používány nejsou. Kraj nemá INA, který by používání těchto metod ukládal, a dle názoru kraje česká legislativa používání těchto metod u stavebních projektů nevyžaduje.

#### Moravskoslezský kraj

Uváděné metody nejsou používány. Při investičních akcích spolufinancovaných z dotací se postupuje podle pravidel dotačních programů. Z vlastních zdrojů jsou hrazeny pouze havárie či havárií hrozící stavy nemovitého majetku kraje užívaného jeho příspěvkovými organizacemi. Jedná se o rychlé zabezpečení provozuschopnosti

nemovitého majetku, která slouží pro zajištění činností škol a školských zařízení, nemocnic, ústavů sociální péče, příspěvkových organizací v oblasti kultury a pro zajištění provozuschopnosti silničních komunikací II. a III. tříd.

#### Olomoucký kraj

Investiční proces není upraven vnitřním předpisem, který by provádění analýz ukládal. Uvedené analýzy nejsou prováděny u akcí financovaných přímo z rozpočtu kraje. U akcí z rozpočtu kraje se ve většině případů jedná o rekonstrukci a opravy na majetku, který je svěřen do hospodaření jednotlivým příspěvkovým organizacím.

#### Pardubický kraj

U staveb prováděných krajem, které jsou hrazeny z národních zdrojů, není hodnocení efektivnosti stavebních investic prováděno.

#### Plzeňský kraj

V rámci přípravy IZ nejsou prováděny studie proveditelnosti ani jiný druh komplexnějšího posouzení inv. akcí. Investiční proces je upraven INA, který neukládá provádění analýz. Pokud jsou prováděny analýzy, tak je využívána CBA a CEA.

#### Praha, hlavní město

Na hodnocení investic neexistuje interní dokument s metodikou ani procedura, jak postupovat, u některých akcí se používá CBA analýza či studie proveditelnosti. U akcí hrazených z národních zdrojů je v rámci přípravy investic posouzení jejich efektivnosti téměř pravidlem.

#### Středočeský kraj

Investiční proces není upraven INA, který by provádění analýz ukládal. Uvedené analýzy nejsou prováděny.

#### Ústecký kraj

Převážná většina stavebních investic hrazených z rozpočtu kraje je realizována na stávajících budovách formou stavebních úprav, kdy nedochází ke změně parametrů staveb a tudíž ani není hodnocena jejich efektivnost. V některých

případech, např. při akcích, které zlepšují tepelně technické vlastnosti budov, je posuzována návratnost vložených prostředků z pohledu předpokládaných úspor provozních nákladů. Kraj nemá interní předpis, který by ukládal povinnost provádění analýz efektivity vynaložených financí, u větších akcí hrazených z vlastních zdrojů je prováděna analýza dopadů budoucích provozních nákladů.

#### Vysočina

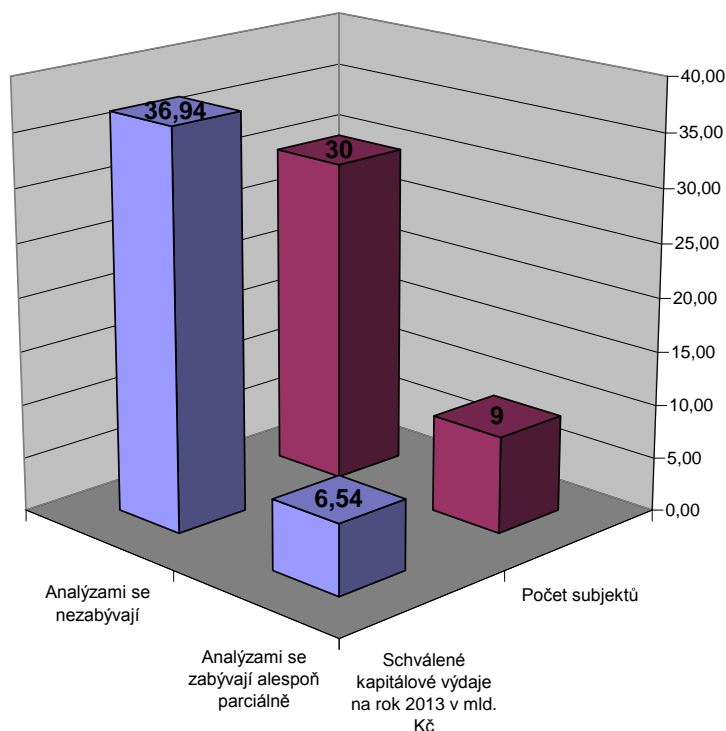
Investiční proces není upraven INA, který by provádění analýz ukládal. Uvedené analýzy nejsou prováděny. U důležitých stavebních investic je zpracován stavební záměr obsahující zdůvodnění potřeby a účelnosti, technické a konstrukční řešení, způsob financování, předpokládané investiční a provozní výdaje a časový harmonogram.

#### Zlínský kraj

Investiční proces není upraven INA, který by provádění analýz ukládal. Uvedené analýzy nejsou u akcí hrazených z národních zdrojů prováděny. Zlínský kraj provádí analýzu nákladů a přínosů (CBA) a posouzení efektivity a hospodárnosti projektů dle nákladových pásem, a to u investičních projektů spolufinancovaných z dotací EU. Zlínský kraj dále prostřednictvím Ředitelství silnic Zlínského kraje, příspěvková organizace, provádí předprojektovou dokumentaci na základě podkladů zajišťovaných dle vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích.

Celkově lze konstatovat, že žádný územně samosprávný celek z uvedeného vzorku nemá schválený interní normativní akt, který by ukládal provádění analýz ekonomické efektivity veřejných stavebních investic. Pouze v 9 případech z 39 dotazovaných (Brno, Jihlava, Mladá Boleslav, Most, Ostrava, Pardubice, Praha, Ústecký kraj a Vysočina) bylo uvedeno, že ekonomické hodnocení efektivity investic, které nepodléhají pravidlům dotačních programů EU, je prováděno alespoň v některých případech a v nějakém omezeném rozsahu, zejména v podobě rozboru budoucích nákladů a úspor. Systematický přístup k hodnocení ekonomické efektivity stavebních investic však naprosto absentuje. Hodnocení je prováděno pouze v případech, kdy to vyžadují podmínky programů podpory z fondů EU. S ohledem na celkový objem rozpočtových prostředků, se kterými tyto

územně samosprávné celky hospodaří, a s ohledem na dílčí závěry vyslovené v kapitolách 2., 3. a 4. se jedná o velmi znepokojivé zjištění. Pouze cca 18 % z celkové výše schválených kapitálových výdajů vybraného vzorku územně samosprávných celků je vynakládáno na základě alespoň částečné analýzy efektivity. Tento nepoměr dobře ilustruje následující graf:



**Graf 3.** Srovnání počtu územně samosprávných celků a schválených kapitálových výdajů na rok 2013 podle přístupu k analýzám stavebních investic, zdroj: výzkum autora

Velmi dobře současnou praxi představitelů územně samosprávných celků shrnul vedoucí investičního odboru, který pod slibem zachování anonymity konstatoval, že: „interní dokumenty k provádění analýz a hodnocení investic město nemá. Nahrazuje je politická vůle a odpovědnost, kdy o vhodnosti či nevhodnosti investice rozhoduje politické vedení města.“

Dalším negativním jevem, který je třeba zmínit, je skutečnost, že v případě, když se provádí hodnocení efektivity stavebních projektů pro účely přiznání dotací z fondů EU, se hodnocení provádí ve vztahu k prioritám a naplnění indikátorů

příslušných programů. Tyto priority však mohou být odlišné od priorit a možností města či kraje.

Jako konkrétní případy, které však velmi dobře ilustrují současné problémy obecně, lze uvést projekty Jihomoravského kraje. Na straně jedné kraj realizuje projekty Moravian Science Centre Brno (MSCB) a Löw-Beerova vila (LBV) na straně druhé finančně nekryje odpisy silničního majetku.

MSCB má být projektem, jehož cílem je vytvoření jedinečného, interaktivního a vysoce atraktivního centra popularizace, propagace a medializace vědy a výzkumu. Tento projekt je podporován v rámci Operačního programu Věda a výzkum pro inovace v rámci prioritní osy 3. Komericializace a popularizace vědy a výzkumu v oblasti podpory 3.2. Popularizace, propagace a medializace vědy a výzkumu. Předpokládané investiční náklady projektu jsou 596,5 mil. Kč, z čehož 85 % pokryje dotace z fondů EU. Předpokládané roční provozní náklady mají být 53,12 mil. Kč, přičemž město Brno se zavázalo poskytovat příspěvek na provozní náklady až do výše 14 mil. Kč. Priority tohoto operačního programu jsou vyjádřeny v následných hodnotících indikátorech, jako je počet návštěvníků nebo nárůst počtu absolventů v oblasti přírodních a technických věd.



**Obr. 4.** Vizualizace MSCB, zdroj MSCB



LBV je secesní vila postavená v roce 1904. V této vile bydlely rodiče Greta Tugendhat a tato vila bezprostředně sousedí se slavnou vilou Tugendhat, která je zapsána v seznamech památek Unesco. V LBV má vzniknout muzeum, které bude zaměřené na historii rodiny Tugendhatových a Löw-Beerů, dílo architekta Mies van der Rohe nebo na styl bydlení a na život v secesních vilách a tohoto období. Ve zrekonstruované vile bude k dispozici knihovna s čítárnou i výstavní prostor pro doprovodné akce a muzejní programy. Současně bude renovována zahrada a dojde k propojení s areálem vily Tugendhat.



**Obr. 5.** *Vila rodiny Löw-Beerů, zdroj [www.slavnevily.cz](http://www.slavnevily.cz)*

Náklady na rekonstrukci LBV jsou 60 mil. Kč, přičemž, projekt získal dotaci z fondů EU ve výši 47 mil. Kč. Konkrétně se jedná o Regionální operační program Jihovýchod, prioritní osa 2. Rozvoj udržitelného cestovního ruchu v oblasti podpory 2.1. Penziony, památky, cyklotrasy, turistická infrastruktura. Předpokládané roční provozní náklady mají být 3 mil. Kč. Žádosti o dotaci v rámci tohoto operačního programu byly hodnoceny podle jednotné metodiky. Celkově mohly projekty obdržet 100 bodů. V kategorii *Kvalita projektu z hlediska jeho přínosů a přiměřenosti* byly přidělovány následovně:

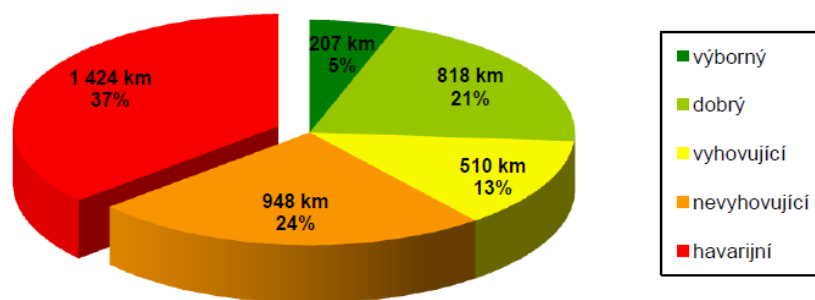
Kriterium	Počet bodů
Projekt významně rozšiřuje kvalitu již zrealizovaného či probíhajícího projektu a zajišťuje jeho komplexnost. Zrealizovaný, nebo probíhající projekt má přímou návaznost.	4-5
Projekt částečně rozšiřuje kvalitu již zrealizovaného či probíhajícího projektu a zajišťuje jeho komplexnost. Zrealizovaný, nebo probíhající projekt má přímou návaznost.	3
Projekt významně rozšiřuje kvalitu již zrealizovaného či probíhajícího projektu a zajišťuje jeho komplexnost. Zrealizovaný, nebo probíhající projekt však nemá přímou návaznost.	2
Projekt částečně rozšiřuje kvalitu již zrealizovaného či probíhajícího projektu a zajišťuje jeho komplexnost. Zrealizovaný, nebo probíhající projekt však nemá přímou návaznost.	1
Projekt neprokázal vazbu na žádný zrealizovaný či probíhající projekt	0
<i>Přiměřenost projektu vůči investici</i> Přiměřenost investice vzhledem k dosaženým výstupům, změnám kvality služeb, socio-ekonomickým výstupům (hodnotí se zároveň přiměřenost podle typu projektu např. k velikosti cílových skupin, přiměřenost vzhledem k předpokládané využitelnosti infrastruktury, k porovnání využitelnosti se stavem obvyklým u obdobných projektů), v případě číselně vyjádřené CBA se hodnotí hodnota NPV, IRR. Výstupy vzhledem k velikosti investice jsou:	<i>max. 22</i>
Zcela přiměřené	16-22
Částečně přiměřené	7-15
Nízké	0-6
Odhad zvýšení počtu návštěvníků/investice (1 mil. Kč dotace zvýší počet návštěvníků o 1 tis. ročně z výchozího stavu při podání projektu)	<i>Max. 5</i>
1 mil. Kč dotace, nad 3 tis. ročně	5
1 mil. Kč dotace, 1 000 - 2 tis. ročně	3
1 mil. Kč dotace, 500 - 1 tis. ročně	1
Vazba na priority regionální strategie	0-5
Počet vytvořených pracovních míst vzhledem k celkovým způsobilým výdajům - pracovní místa/dotace (6 mil. Kč dotace na 1 pracovní místo a plný úvazek)	0-2
Projekt přináší unikátní nabídku, která není v ČR/NUTS II/kraj	<i>Max. 3</i>
V rámci ČR	3
V rámci NUTS II Jihovýchod	2
V rámci kraje	1
Obdobná nabídka již existuje	0
Výstavba nebo rozšíření atraktivity cestovního ruchu s celoročním provozem, příspěvek k rozšíření letní/zimní sezony (alespoň o 50% dnů provozu)	<i>Max. 3</i>
Nový objekt/rozšíření objektu, celoroční provoz	3
Nový objekt, sezonní provoz	2

Kriterium	Počet bodů
Rekonstruovaný objekt, rozšíření letní/zimní sezony o 50%	1
Rozšíření letní/zimní sezony o 25%,	0,5
Projekt je zaměřen na více aktivit v rámci podporovaných typů podpory (na základě Programového dokumentu ROP JV)	0-2
Výstupy projektu budou součástí uceleného turistického produktu cestovního ruchu (programový balíček služeb)	1

Dále byly hodnoceny například zkušenosti uchazeče s obdobnými projekty, složení projektového teamu, jasné doložení a zdůvodnění potřeby projektu, provázanost aktivit projektu, harmonogram, kvalita zpracování rozpočtu, hodnocení rizik, udržitelnost, dopad na rovné příležitosti a životní prostředí.

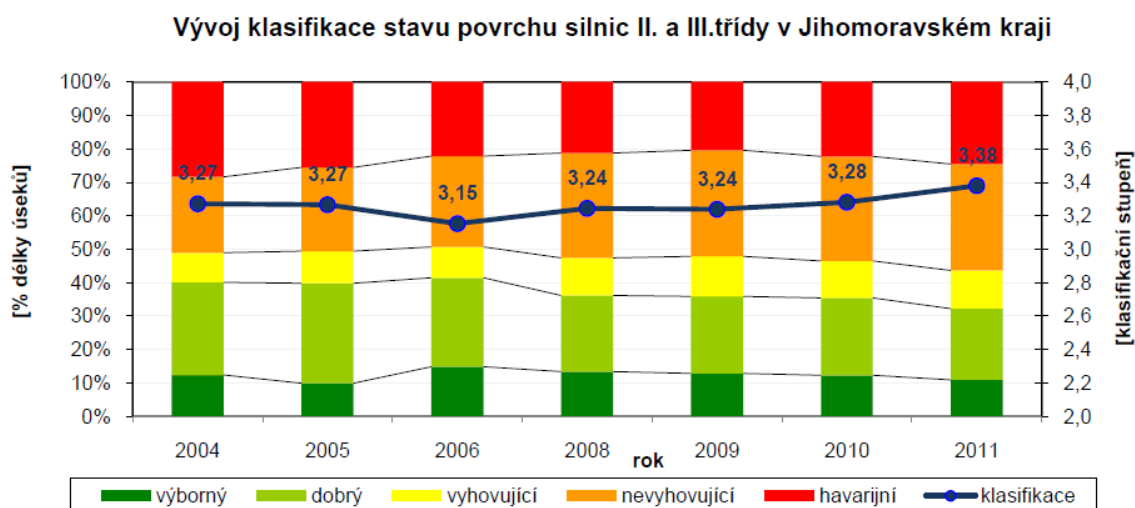
Použitá hodnotící kritéria v případě MCSB a LBV ukazují problematičnost spoléhání se na analýzy ekonomické efektivity prováděné podle metodik příslušných operačních programů. U MSCB se jedná o celostátní operační program zaměřený na podporu vědy. V případě LBV je operační program zaměřen především na rozvoj cestovního ruchu a podle toho jsou nastavena kritéria hodnocení. Problém je ovšem v tom, že rozvoj cestovního ruchu byl identifikován jako priorita pro celý kraj ve smyslu geografickém, tedy pro občany, města, obce, podnikatele atd. ne pro kraj ve smyslu právnické osoby podle zákona o krajích. Kraj jako právnická osoba má samozřejmě ze zákona pečovat o všestranný rozvoj svého území, nicméně má také ze zákona svěřené kompetence, které má primárně a prioritně zajišťovat (dopravní obslužnost, střední školství, sociální péče, zdravotnictví atd.). Vazba na priority regionu (kraje ve smyslu zákona o krajích) má při tom v hodnocení regionálního operačního programu váhu 5 % ze 100. Celkové hodnocení tedy příliš neovlivní.

Jak již bylo uvedeno, vedle zajímavých rozvojových projektů má kraj primární povinnost zajišťovat dopravní obslužnost. Kraj spravuje celkově cca 3 900 km silnic 2. a 3. třídy. Podle klasifikace stavu vozovek prováděné v roce 2011 podle metodiky TP 82 katalog poruch netuhých vozovek a TP 87 navrhování údržby a oprav netuhých vozovek schválené Ministerstvem dopravy ČR je při tom 37 % silnic v havarijním stavu, 24 % v nevyhovujícím, 13 % ve vyhovujícím stavu, 21 % v dobrém stavu a pouze 5 % ve stavu výborném.



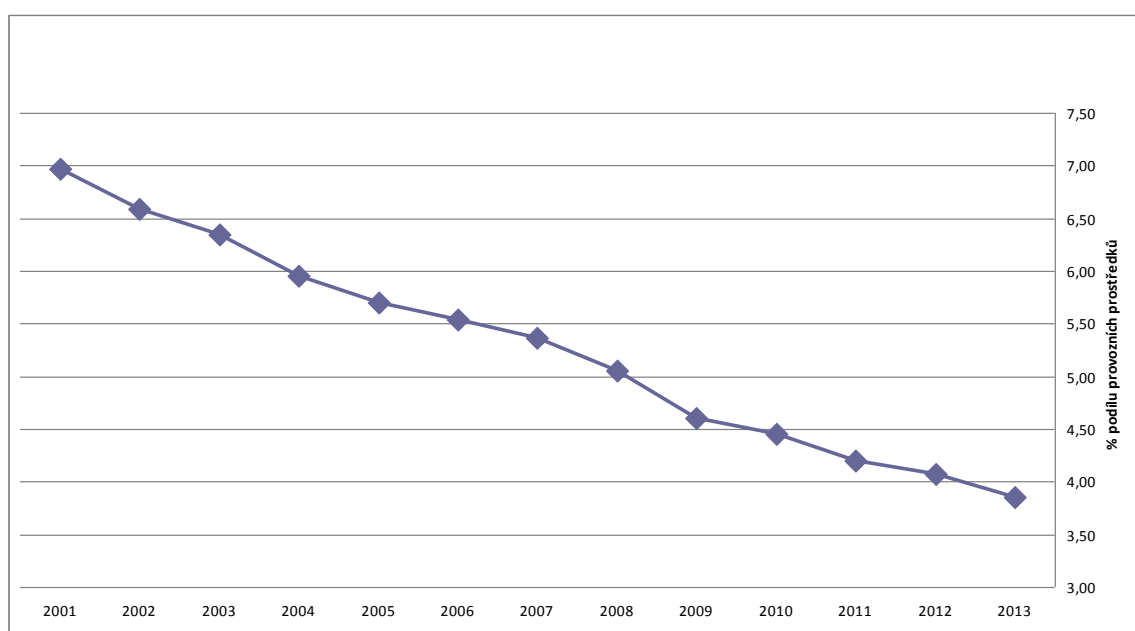
**Graf 4.** Rozdělení stavebně technického stavu silnic II. a III. třídy v JmK podle poruch, zdroj SUS JmK

Roční objem odpisů silničního majetku byl Správou a údržbou silnic Jihomoravského kraje, p. o. stanoven v objemu 200 mil. Kč, což byla expertně odhadnutá částka, která se má ročně vynaložit do oprav a údržby vozovek, aby nedocházelo ke zhoršování stavu. Vlivem výpadku daňových příjmů z důvodu hospodářské krize nejsou tyto odpisy od roku 2008 kryty. Stav vozovek se průběžně zhoršuje, jak ilustruje další následující graf.



**Graf 5.** Vývoj rozdělení stavebně technického stavu silnic II. a III. třídy v JmK podle poruch, zdroj SUS JmK

Oproti tomu je s podporou regionálního operačního programu masivně investováno do nových silničních staveb a navyšuje se hodnota spravovaného majetku. Výsledkem této kombinace klesajících prostředků na opravy a údržbu majetku a navyšující se hodnoty majetku ve správě je značně klesající příspěvek zřizovatele v poměru ke spravovanému majetku, jak je uvedeno v následujícím grafu.



**Graf 6.** *Vývoj podílu provozních prostředků k objemu spravovaného majetku ve vlastnictví JMK, zdroj SUS JmK*

Cílem této práce není zpochybňovat projekty MSCB a LBV. Jedná se bezesporu o zajímavé projekty, které pomohou rozvoji regionu. Na konkrétních příkladech je však jasně demonstrováno, že není možné brát analýzy pro potřeby evropských operačních programů jako jediné vodítko při rozhodovacím procesu veřejné správy. Zatímco na případě města Rosice uvedeném jako ukázka dobré praxe v subkapitole 5.2. se jednalo o oblast podpory Rozvoj regionálních středisek, a tudíž zaměření operačního programu a priority města se přímo potkávaly, v případech MSCB a LBV již o 100 % průniku priorit nelze hovořit. Analýzy prováděné pro potřeby dotačních programů nedávají představitelům kraje či města odpověď na otázku, na úkor čeho budou hrazeny provozní náklady nových projektů. Budování nových rozvojových aktivit se děje mimo jiné na úkor

financování primárních provozních potřeb územně samosprávného celku, což si ovšem na začátku procesu podávání žádostí o evropské dotace málokdo uvědomuje.

## 5.2. *Výsledky průzkumu mezi správci vodních toků*

Proces zjišťování informací od správců vodních toků byl podstatně složitější než v případě územně samosprávných celků. Pouze Povodí Ohře, s. p. odpovědělo na položené otázky ihned a ze strany jejich zástupce byla nabídnuta i možnost osobní konzultace. Zbylé státní podniky musely být o odpověď urgovány. Povodí Odry, s. p. odmítlo informace poskytnout, neboť podle jejich názoru státní podnik není povinným subjektem podle zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím., což zcela odporuje nálezu Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 260/06. Podstatné části odpovědí lze shrnout následovně.

Povodí Labe, s. p.

Uvedené metody při přípravě investic nejsou používány. Efektivita je posuzována strategickým expertem.

Povodí Moravy, s. p.

Efektivita je posuzována strategickým expertem. Základem výpočtu je porovnání investičních nákladů s hodnotou chráněného majetku a počtem ohrožených osob.

Povodí Ohře, s. p.

Povodňové riziko je vyčísleno simulací Monte Carlo. Studie proveditelnosti jsou prováděny. Investiční proces je upraven INA.

Povodí Vltavy, s. p.

Priority stanovuje ministerstvo jako správce programu. Žádosti posuzuje strategický expert podle jednotné metodiky a to i z hlediska ekonomické efektivnosti. Posuzování ekonomické efektivnosti investice a její proveditelnosti je prováděno již při podávání žádosti o dotaci.

Jednotlivé státní podniky povodí mají společného zakladatele a tím je Ministerstvo zemědělství ČR. To určuje jejich investiční politiku a podmínky dotačních programů. MZE při tom vychází ze strategických dokumentů schválených na úrovni Vlády ČR. Klíčový je v tomto ohledu dokument Strategie ochrany před povodněmi schválený v roce 2000. Z pohledu zaměření této práce obsahuje tento dokument několik zásadních tezí:

- pro efektivní omezení následků povodní je nejpodstatnější prevence;
- pro návrhy k ochraně před povodněmi je třeba využívat výstupy z moderních technologií matematického modelování (simulace) povodní, které zpřesňují vymezení rozsahu a průběhu povodní a zároveň dovolují posuzovat účinnost zvolených opatření podél celého vodního toku;
- s ohledem na vysoké náklady na realizaci nádrží s retenčním účinkem a poldry je k rozhodování nezbytné zvážit jak jejich účinnost, tak efektivitu vložených prostředků s ohledem na chráněné hodnoty;
- před rozhodnutím o způsobu ochrany a volbě varianty optimální kombinace protipovodňových opatření, které vyplyne z posouzení jejich účinnosti na základě využití matematických simulačních modelů, bude prováděna riziková analýza pro zjištění jejich efektivnosti a posouzení jejich vlivu na dané území a životní prostředí.<sup>57</sup>

Protipovodňová opatření jsou realizována prostřednictvím programu 129 120 Podpora prevence před povodněmi II. Dokumentace k programu byla schválena usnesením Vlády ČR ze dne 15. 11. 2006 č. 1304. Tento program je rozčleněn do následujících podprogramů:

- 129 122 Podpora protipovodňových opatření s retencí;
- 129 123 Podpora protipovodňových opatření podél vodních toků;
- 129 124 Podpora zvyšování bezpečnosti vodních děl;
- 129 125 Podpora vymezování záplavových území a studií odtokových poměrů;
- 129 126 Podpora zadržování vody v suchých nádržích na drobných vodních tocích.

Přehled finančních prostředků investovaných v rámci tohoto dotačního programu je uveden v následující tabulce.

---

<sup>57</sup> Strategie ochrany před povodněmi v České republice, usnesení Vlády ČR ze dne 19. 4. 2000

Investor	Dotační prostředky					Vlastní zdroje
	2007	2008	2009	2010	2011	
Povodí Labe, s.p.	6,277	222,835	282,353	658,519	515,329	77,765
Povodí Moravy, s.p.	26,616	51,997	93,109	92,690	373,190	40,876
Povodí Odry, s.p.	37,853	101,087	191,102	191,901	128,556	94,741
Povodí Ohře, s.p.	9,111	53,095	25,124	35,963	37,111	16,976
Povodí Vltavy, s.p.	58,357	216,604	401,489	169,910	79,954	107,332
Lesy ČR, s.p.	42,992	63,803	99,138	74,766	82,357	100,418
ZVHS <sup>*)</sup>	12,617	63,940	92,813	66,631	0	0
Obce	0	11,400	75,695	33,676	3,996	29,189
Hl.m. Praha	0	4,600	535,314	60,086	0	245,895
<b>Celkem</b>	<b>193,823</b>	<b>789,361</b>	<b>1 796,137</b>	<b>1 384,142</b>	<b>1 220,493</b>	<b>713,192</b>

**Tab. 19.** *Přehled skutečného čerpání programu 129 120 za období 2007-2011 dle jednotlivých investorů v mil. Kč, zdroj MZE*

Metodika hodnocení jednotlivých investičních akcí je obsažena v dokumentaci programu, jehož 2. aktualizovaná verze byla schválena usnesením Vlády ČR č. 365 ze dne 24. 5. 2010. V rámci této dokumentace jsou využívány následující indikátory pro stavební akce:

1. Zvýšení míry ochrany před povodněmi – indikátor popisuje technickou účinnost navrženého protipovodňového opatření porovnáním současné míry ochrany před povodněmi a navrhovanou hodnotou po realizaci opatření.
2. Plocha záplavového území  $Q_5$ ,  $Q_{20}$ ,  $Q_{100}$  – indikátor popisuje naléhavost protipovodňového opatření pomocí kvantifikace ploch stanoveného záplavového území.
3. Plocha stavebních objektů ohrožených povodní v záplavovém území  $Q_5$ ,  $Q_{20}$ ,  $Q_{100}$  - indikátor popisuje naléhavost protipovodňového opatření pomocí kvantifikace ploch stavebních objektů ve stanoveném záplavovém území. Pro vyčíslení hodnot jsou používány podklady z digitálního geografického modelu České republiky ZABAGED (základní báze geografických dat), která spravuje Zeměměřičský úřad.
4. Počet ohrožených obyvatel v záplavovém území  $Q_5$ ,  $Q_{20}$ ,  $Q_{100}$  – indikátor kvantifikuje počet ohrožených obyvatel ve stanoveném území.



5. Průměrná roční škoda před/po realizaci protipovodňového opatření – indikátor popisuje technickou účinnost navrženého opatření porovnáním současné hodnoty průměrné roční škody a téže hodnoty po realizaci navrženého opatření.
6. Zvýšení bezpečnosti vodního díla při povodních – porovnává současnou bezpečnost vodního díla a bezpečnost po realizaci opatření. Hodnota bezpečnosti vodního díla se srovnává s požadavkem podle normy TNV 75 2935 „Posuzování bezpečnosti vodních děl při povodních.“
7. Plocha území ohroženého zvláštními povodněmi – kvantifikuje plochu území ohroženého zvláštními povodněmi podle § 69 zákona č. 254/2001 Sb.
8. Počet obyvatel v území ohroženém zvláštními povodněmi – kvantifikuje počet obyvatel v území ohroženém zvláštními povodněmi. Počet obyvatel je opět vyčíslen prostřednictvím modelu ZABAGED.

Žádosti o dotace na výstavbu protipovodňových opatření jsou následně posuzovány strategickým expertem podle jednotné metodiky. Požadavek na posuzování projektů strategickým expertem vyplynul z podmínek smlouvy o úvěru uzavřené s Evropskou investiční bankou. Realizace protipovodňových opatření je totiž v ČR částečně financována prostřednictvím EIB. Jak již je zmiňováno v předcházejících kapitolách, EU a její instituce kladou obecně velký důraz na posuzování efektivnosti stavebních investic. V minulosti zastávala roli strategického experta Katedra hydrotechniky stavební fakulty ČVUT. V současnosti pozici strategického experta zastává externí společnost Hydroprojekt, a.s. (dnes SWECO Hydroprojekt, a.s.) vybraná v řízení podle ZVZ. Výstupy posouzení provedeného strategickým expertem dále projednává meziresortní pracovní skupina pro koordinaci poskytování finančních prostředků k financování protipovodňových opatření řízených MZE, která byla zřízena na základě usnesení vlády ze dne 10. května 2006 č. 496 k projednávání žádostí a podmínek jejich zařazení do programu 129 120 Podpora prevence před povodněmi II a programu 129 130 Podpora obnovy, odbahnění a rekonstrukce rybníků a výstavby vodních nádrží. Meziresortní pracovní skupina stanoví konečné pořadí akcí a doporučuje Správci programů 129 120 a 129 130 zařadit konkrétní akce do těchto programů.

Návrhy jsou posuzovány z hlediska ekonomické efektivity, environmentálních dopadů, vhodnosti technického řešení a náležitosti pro realizaci. Efektivita je vypočítávána podle vzorce:

$$EP = ((Ra(\text{před realizací projektu}) - Ra(\text{po realizaci projektu})) / \text{Náklady}$$

kde EP je efektivita projektu

Ra je kapitalizované povodňové riziko

Parametr uvádí snížení současného rizika na jednotku investice. Podporovány jsou pouze akce s hodnotou ukazatele vyšší než 1. Pouze v případech CHKO a přírodních parků je možno realizovat akce s hodnotou ukazatele do 0,9, pokud zvýšené náklady jsou vyvolané požadavky na ochranu přírody.

Absolutní efektivnost (AE) pro protipovodňové opatření lze určit rovnicí:

$$AE = Ra(\text{před realizací projektu}) - (Ra(\text{po realizaci projektu}) + \text{Náklady})$$

Kapitalizované povodňové riziko (Ra) je při tom dáno vztahem:

$$Ra = \frac{R}{DS}$$

kde R je průměrné povodňové riziko za rok v Kč/rok

DS je roční diskontní sazba v desetinném tvaru

Průměrné roční riziko bývá vyjádřeno pravděpodobností výskytu nežádoucího jevu, který má za následek nepříznivé účinky na životy, zdraví, majetek nebo životní prostředí. Základními kroky při zjišťování, posuzování a hodnocení povodňového rizika i potenciálu povodňových škod jsou:

- 1) identifikace scénářů nebezpečí (výskyt nežádoucího jevu);

- 2) odhad pravděpodobnosti výskytu nepříznivých událostí (scénářů nebezpečí);
- 3) stanovení zranitelnosti a kvantifikace dopadů;
- 4) kvantifikace rizika.<sup>58</sup>

Výpočet povodňového rizika je dán následujícím vztahem:

$$R = E(d) = \int_0^{+\infty} D(Q) \cdot f(Q) dQ \cong \int_{Q_a}^{Q_b} D(Q) \cdot f(Q) dQ$$

kde  $D(Q)$  je výše škody při průtoku  $Q$  v Kč

$Q$  je průtok v m<sup>3</sup>/s

$f(Q)$  je hustota pravděpodobnosti ročních kulminačních průtoků

$Q_a$  resp.  $Q_b$  je průtok, při kterém právě začínají vznikat škody, resp. průtok při kterém je pravděpodobnost škod již blízká nule

$a$  resp.  $b$  je doba opakování průtoku  $Q_a$  resp.  $Q_b$

Celkově lze konstatovat, že metodika hodnocení efektivnosti protipovodňových staveb je v ČR dobře zpracovaná a efektivnost stavebních investic je v předinvestiční fázi důkladně posuzována. Klíčovou roli pro tento přístup pravděpodobně sehrály požadavky institucí EU.

### 5.3. Výsledky průzkumu mezi správci dopravní infrastruktury

Z hlediska výstavby dopravní infrastruktury jsou v ČR dvě klíčové instituce – ŘSD a SŽDC. S ohledem na relativně malý objem rozpočtu a specifičnost jejich investičních akcí nebyla v rámci této práce zkoumána správa letišť a správa vodních cest.<sup>59</sup> Z hlediska přístupu dvou zkoumaných subjektů zaznamenal autor dva naprosto odlišné přístupy. Od zástupců SŽDC byly informace poskytnuty

<sup>58</sup> DRBAL, Karel, Metodika stanovování povodňových rizik a škod v záplavovém území, Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka, v.v.i., Brno 2008, str. 11

<sup>59</sup> Pozn. autora: Z ohledem na informace z médií z uplynulých let ohledně podezřelých veřejných zakázek vypisovaných Ředitelstvím vodních cest ČR (např. <http://zpravy.ihned.cz/c1-51778740-zdviha-ci-mo-t-u-v-ran-an-dal-si-podez-re-la-zakaz-ka-re-di-te-l-st-vi-vod-nich-cest> nebo [http://ekonomika.idnes.cz/prvni-cistka-noveho-ministra-dopravy-kvuli-mostu-padne-sef-vodnich-cest-14f-/eko-doprava.aspx?c=A110426\\_153809\\_eko-doprava\\_fih&setver=full](http://ekonomika.idnes.cz/prvni-cistka-noveho-ministra-dopravy-kvuli-mostu-padne-sef-vodnich-cest-14f-/eko-doprava.aspx?c=A110426_153809_eko-doprava_fih&setver=full)) lze jenom lakonicky konstatovat, že „efektivnost“ těchto investic je již předmětem zkoumání na úplně jiné úrovni, než je rozměr dizertační práce. Zajímavé jistě bude sledovat, zda otázky trestněprávního postihu za neuvěřitelné plýtvání veřejnými prostředky budou dotaženy do konce.

ihned včetně nabídky doplňujících komentářů. ŘSD muselo být dvakrát urgováno a z důvodu složitosti dotazu si následně vyžádalo prodloužení lhůty. Následně však ŘSD poskytlo komplexní odpověď vč. zaslání INA. Odpovědi obou organizací lze shrnout následovně:

Ředitelství silnic a dálnic ČR, s.p.o.

Proces upraven INA. Jsou používány analýzy na bázi CBA, výpočty jsou prováděny v programu HDM-4.<sup>60</sup>

Správa železniční dopravní cesty, s.o.

Proces upraven INA. Jsou používány analýzy na bázi CBA. Studie proveditelnosti jsou zpracovávány.

Investiční akce realizované těmito institucemi byly v minulosti podrobovány kritice ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu. Výhrady NKÚ uváděné protokolech z kontrolních akcí č. 01/19 – Finanční prostředky vynaložené na modernizaci a obnovu silniční a dálniční sítě, 02/13 – Programy výstavby a obnovy pozemních komunikací, 04/26 – Výstavba silničního okruhu kolem hlavního města Prahy, 06/03 – Finanční prostředky určené na pořízení dálnice D8, 07/04 – Finanční prostředky určené na vybrané akce programů výstavby a obnovy pozemních komunikací, 09/27 – Finanční prostředky určené na výstavbu pozemních komunikací, 10/15 – Peněžní prostředky určené na pořízení dálnice D3, 03/26 – Výstavba a provozování železničních koridorů, 09/19 – Peněžní prostředky určené na rozvoj železniční infrastruktury, jsou velmi podobné. Výhrady, které jsou podstatné s ohledem na zaměření této práce, lze shrnout následujícími výroky:

- ŘSD neposuzovalo technická řešení a opodstatněnost investičně náročných stavebních objektů (mostů, tunelů, mimoúrovňových křižovatek a dalších) z hlediska investičních a budoucích provozních nákladů.
- Po schválení investičního záměru docházelo v dalším průběhu přípravy a realizace většiny staveb k podstatným změnám schválených ekonomických a časových parametrů, a to v řadě případů bez náležitého vyhodnocení vlivu těchto změn na ekonomickou efektivnost příslušných akcí, resp. jejich souborů.

---

<sup>60</sup> Poz. autora: zkratka HDM je odvozena z anglického Highway Development Management.

- Podkladem pro výběr variant řešení modernizace III. a IV. železničního koridoru k realizaci nebyly objektivní výpočty společensko-ekonomických analýz. Výsledky provedených společensko-ekonomických analýz variant řešení byly nadhodnocovány různými přístupy k rozsahu tzv. referenčních variant, které mají charakterizovat rozsah prací při nerealizování projektových variant a jejichž bezprostředním cílem není zvyšování rychlosti ani propustné výkonnosti trati.

Nadřízenou institucí ŘSD a SŽDC je Ministerstvo dopravy ČR. Na základě výsledků kontrol NKÚ, šetření ÚOHS a pravděpodobně vlivem změny obecného politického klimatu v ČR ve vztahu k problematice korupce došlo na úrovni Ministerstva dopravy ČR k přijetí opatření, která mají vytýkané nedostatky eliminovat. Pro obě organizace ze závazná Směrnice upravující postupy Ministerstva dopravy, investorských organizací a Státního fondu dopravní infrastruktury v průběhu přípravy a realizace investičních a neinvestičních akcí dopravní infrastruktury, financovaných bez účasti státního rozpočtu č. V-2/2013, která je účinná od 1. 1. 2013. Z hlediska hodnocení investic obsahuje tato směrnice následující klíčová ustanovení:

- Pro všechny akce nad 1 mld. Kč a pro akce financované z prostředků EU se zpracovávají studie proveditelnost.
- Stěžejní součástí záměru projektu je hodnocení ekonomické efektivity projektu.
- Hodnocení ekonomické efektivity projektu musí vyústit minimálně v následující klíčové ekonomické ukazatele – vnitřní výnosové procento (IRR), čistá současná hodnota (NPV) a rentabilita nákladů (BCR).
- Dokumentace hodnocení ekonomické efektivity projektu musí umožnit kontrolu použití aplikované metody a plné pochopení zdrojů dat, předpokladů parametrů a výsledků výpočtu.<sup>61</sup>

ŘSD má v návaznosti na shora uvedenou metodiku upraveny Prováděcí pokyny pro hodnocení ekonomické efektivity staveb. Hodnocení efektivity staveb se provádí na základě nákladově-výnosové analýzy, s použitím následujících ukazatelů:

---

<sup>61</sup> Směrnice Ministerstva dopravy ČR č. V-2/2013, str. 7.

Čistá současná hodnota (NPV) - čistá současná hodnota stavu s investováním ve srovnání se stavem bez investování, respektive se srovnávací základnou je sumou všech diskontovaných čistých výnosů. Čím je vyšší NPV, tím větší je ekonomický přínos navrhované investiční akce ve srovnání se stavem bez investování (srovnávací variantou). Výpočetní vzorec je totožný se vzorcem používaným u železniční dopravní cesty, který je uveden níže.

Vnitřní míra výnosu (IRR) - je diskontní míra, při které je čistá současná hodnota (NPV) rovná 0. Je zjišťována opakovaným výpočtem, kde na rozdíl od ukazatele NPV je hodnota diskontní míry hledanou veličinou zjišťovanou v postupných krocích. Ukazatel IRR neposkytuje informaci o velikosti nákladů a výnosů, ale slouží jako ukazatel výnosnosti investice, podle principu – čím vyšší, tím lépe. Výpočetní vzorec je totožný se vzorcem používaným u železniční dopravní cesty, který je uveden níže.

Rentabilita nákladů (BCR) - vyjadřuje rentabilitu investičních nákladů při dané diskontní míře a celkové době hodnocení. Je určena pro plánovací účely. Vypočítává se ze vztahu:

$$BCR_{(m-n)} = \frac{NPV_{(m-n)}}{C_m}$$

kde  $BCR_{(m-n)}$  je míra výnosu investičních nákladů vynaložených na pořízení

$NPV_{(m-n)}$  je čistá současná hodnota při diskontní míře  $r$

$C_m$  jsou diskontované investiční náklady na pořízení stavby

Ekonomické hodnocení se provádí v rozsahu oborového kalkulačního vzorce, který zahrnuje tyto náklady

a) Náklady na dopravní cestu:

- náklady na výstavbu a rekonstrukce;
- náklady na údržbu a opravy dopravní cesty.

b) Náklady uživatelů:

- pohonné hmoty;
- mazadla;
- opotřebení pneumatik;
- opravy a údržba vozidel;
- ostatní náklady nákladních vozidel (mzdy posádek, pojištění, odpisy, režie atd.).

c) Ostatní náklady:

- ocenění času cestujících;
- hodnota času při přepravě zboží;
- ztráty z dopravních nehod.

d) Další externí náklady:

- ztráty z dopravního hluku;
- ztráty z exhalací motorových vozidel.

Základní data pro výpočty ekonomické efektivity silničních a dálničních staveb jsou uvedena v příloze C prováděcích pokynů. Tato příloha obsahuje přesně určené hodnoty pro následující oblasti dat:

1. Výhledové koeficienty růstu dopravy pro období 2010 – 2050
2. Kategorie vozidel
3. Ceny a nákladové sazby
  - 3.1 Ekonomické ceny průměrných vozidel a pneumatik v Kč
  - 3.2 Pohonné hmoty a mazadla (ekonomické ceny)
  - 3.3 Údržba a opravy vozidel
  - 3.4 Mzdy posádek nákladních vozidel
  - 3.5 Úroková sazba
4. Režijní náklady vozidel
5. Využití vozidel
6. Hodnota času při přepravě zboží
7. Ocenění času cestujících
8. Diskontní míra
9. Ekonomické ztráty z dopravních nehod a relativní nehodovost
10. Externí náklady z dopravního hluku a z emisí motorových vozidel
  - 10.1 Externí náklady z dopravního hluku
  - 10.2 Náklady na 1 t specifických emisí (částice PM, VOC, NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>)

### 10.3 Náklady na 1 t emisí CO<sub>2</sub>

### 11. Standardy údržby

Výpočty shora uvedených ukazatelů ekonomické efektivity se provádí s použitím výpočetního programu HDM-4. Tento program byl vyvinut Birminghamskou univerzitou, s podporou Světové banky. Součástí komplexního hodnocení efektivity je i hodnocení vybraných externalit (dopravní hluk, emise motorových vozidel) s použitím programu EXNAD vyvinutého v ČR s přihlédnutím ke směrnicím EU (projekt HEATCO).<sup>62</sup> Je třeba v této souvislosti podotknout, že v rámci struktur ŘSD není útvar, který by se výpočty zabýval. Výpočty efektivity jsou zadávány externím subjektům. Omezením programu HDM-4 je, že jej nelze plně využít v městském prostředí, protože nedokáže postihnout ztráty a společenské přínosy vznikající díky křižovatkám. Zpřesnění efektů těchto časových ztrát se dá provést pomocí mikrosimulace dopravního proudu.

Pro oblast železniční dopravní infrastruktury byla vydána Ministerstvem dopravy Metodika pro hodnocení efektivity investic železničních staveb, stanovující jednotný postup Správy železniční dopravní cesty, státní organizace (SŽDC, s. o.) při vyhodnocení jejich ekonomické efektivity. Uvedená metodika byla aktualizována v červenci roku 2009. Tato metodika stanovuje, že ekonomické hodnocení se provádí na základě CBA analýzy. V případě, kdy zhodnocení na základě CBA je nedostatečné, je prováděna multikriteriální analýza MCA. Jako ukazatele pro ekonomické hodnocení investic jsou uváděny následující:

NPV – finanční čistá současná hodnota investice

IRR – finanční vnitřní výnosové procento

B/C Ratio – poměr přínosů a nákladů

ENPV – ekonomická čistá současná hodnota

EIRR – ekonomické vnitřní výnosové procento

Čistá současná hodnota je dána vztahem

---

<sup>62</sup> viz <http://www.rsd.cz/doc/Technicke-predpisy/HDM-4/provadeci-pokyny-pro-hodnoceni-ekonomicke-efektivnosti-projektu-silnicnich-a-dalnicnich-staveb>



$$NPV_{(m-n)} = \sum_{y=1}^Y \frac{NB_{y(m-n)}}{(1 + 0,01r)^{(y-1)}}$$

kde  $NPV_{(m-n)}$  je čistý ekonomický výnos stavu projektového (m) proti stavu v výchozímu (n) v roce y  
 r je diskontní míra v %  
 y je hodnocený rok v intervalu 1 až Y  
 Y je počet let hodnocení

Vnitřní míra výnosu je zjišťována opakovaným výpočtem v postupných krocích ze vztahu:

$$\sum_{y=1}^Y \frac{NB_{y(m-n)}}{(1 + 0,01r)^{(y-1)}} = 0$$

Poměr přínosů a nákladů je dán vztahem

$$B / C_{(m-n)} = \frac{\sum dB_{(m-n)}}{\sum dC_{(m-n)}}$$

kde  $\sum dB_{(m-n)}$  je suma diskontovaných benefitů  
 $\sum dC_{(m-n)}$  je suma diskontovaných nákladů

Metodika stanovuje přesný kalkulační vzorec, který určuje, co bude v rámci výpočtů zohledňováno.

Do finanční analýzy vstupují:

- a) investiční náklady;
- b) náklady na údržbu a opravy infrastruktury;
- c) náklady na řízení dopravy;
- d) příjmy z poplatku za dopravní cestu;
- e) dodatečné příjmy z prodeje nebo pronájmu zboží, pozemků a budov nebo dodatečné příjmy z poplatků za služby.

Do ekonomické analýzy vstupují:

- a) investiční náklady;
- b) dodatečné příjmy z prodeje nebo pronájmu zboží, pozemků a budov nebo dodatečné příjmy z poplatků za služby;
- c) provozní náklady železniční dopravy;
- d) provozní náklady silniční dopravy;
- e) přínosy z úspory času
- f) přínosy ze zvýšení bezpečnosti železniční dopravy
- g) přínosy ze snížení nehodovosti, hluchosti a znečištění ovzduší.<sup>63</sup>

*Shora uvedené poznatky z této kapitoly lze uzavřít následujícími dílčími závěry:*

- *Pokud to neukládají podmínky dotačních programů EU, tak územně samosprávné celky systematicky neprovádí analýzy a ekonomické hodnocení veřejných stavebních investic.*
- *Výsledky analýz předepsaných metodikami operačních programů EU, které provádí územně samosprávné celky, nebývají zasazeny do širšího kontextu a souvislostí. Územně samosprávné celky spoléhají na výstupy analýz předepsaných metodikami dotačních programů a nerozlišují mezi prioritami dotačních programů a prioritami vlastními.*
- *Pro oblast staveb protipovodňové ochrany existuje podrobně zpracovaná metodika hodnocení ekonomické efektivity sestavená na bázi CBA analýzy*
- *Pro oblast staveb silniční a železniční dopravní infrastruktury existuje podrobně zpracovaná metodika hodnocení ekonomické efektivity sestavená na bázi CBA analýzy. Je však používána na stavby s vyšším rozpočtem než 1 mld. Kč. S ohledem na relativně malé objemy finančních prostředků, které tyto organizace v souvislosti s úsporami v rozpočtu realizují, se jedná o malý počet posuzovaných akcí a bylo by žádoucí provádět analýzy i u akcí s menším rozpočtem.*

---

<sup>63</sup> viz

[http://www.mdcz.cz/cs/Drazni\\_doprava/Rozvoj\\_zeleznicni\\_infrastruktury/provpokyny\\_efektivnost\\_z\\_elstaveb.htm](http://www.mdcz.cz/cs/Drazni_doprava/Rozvoj_zeleznicni_infrastruktury/provpokyny_efektivnost_z_elstaveb.htm)

## **6. Přínos pro rozvoj vědního oboru Management stavebnictví - metodická doporučení a tabulka rizik**

### *6.1. Metodická doporučení*

Problematice ekonomického hodnocení efektivnosti veřejných stavebních investic není v rámci procesu zadávání veřejných zakázek věnována náležitá pozornost. Představa dosažení efektivní investice je minimalizována na výběr zhotovitele díla za nejnižší nabídkovou cenu. V procesu přípravy a realizace veřejných stavebních investic by se veřejní zadavatelé měli přestat puristicky soustředit na procesní postup podle ZVZ a měli by se spíše soustředit na precizní přípravu zadání a následné vyhodnocování provozních aspektů. Zjednodušeně řečeno, místo přijímání dalších právníků nebo najímání externích advokátních kanceláří, kteří budou řešit proces zadávání veřejné zakázky, je třeba spíše posilovat teamy stavebních inženýrů či ekonomů. Právníci možná vyřeší, že proces zadání veřejné zakázky bude v pořádku z hlediska ZVZ a veřejnou zakázku nebude moci nikdo zpochybnit podáním na ÚOHS. Jestli ale v budoucnu bude rozpočet investora zatížen obrovskými provozními náklady, protože bylo postaveno např. dílo plné skleněných či chromovaných prvků nebo náročné klimatizace, právníci neřeší.

Každý veřejný investor by měl mít schválený interní normativní akt, který by upravoval proces přípravy, realizace a následného provozu stavebních investic. Jednotlivé kroky realizované podle tohoto předpisu by měly být co nejvíce transparentní a veřejné. Každý, kdo bude psát nějaké stanovisko či dělat výpočet podle takového INA, by si měl být vědom, že podléhá veřejné kontrole a že svůj postup bude muset být schopen kdykoliv v budoucnu obhájit. Předpis by měl upravovat následující okruhy otázek:

1. kdo a jak může přicházet s podnětem na stavební investici;
2. kdo a jak se k tomuto podnětu vyjadřuje;
3. kdo a jak provádí první předběžné posouzení, zda je investice v souladu s prioritami a možnostmi daného subjektu;
4. kdo a jak zpracovává investiční záměr;
5. kdo a jak záměr schvaluje;
6. kdo a jak záměr realizuje;

7. kdo a jak je odpovědný za následnou provozní fázi a systematické dlouhodobé vyhodnocování provozních parametrů stavebního objektu;
8. pravidla transparentnosti a publicity jednotlivých kroků v rámci realizace veřejných stavebních investic.

Úprava jednotlivých okruhů otázek se bude lišit podle organizační struktury jednotlivých subjektů veřejné správy a formy a struktury jimi zřizovaných organizací. Je zřejmé, že proces bude vypadat jinak v případě města, kraje nebo státního podniku. Jiná pravidla postupu budou použita, pokud investici realizuje příspěvková organizace a jiná pokud investici realizuje servisní akciová společnost ve vlastnictví města.

Z pohledu zaměření této práce je třeba metodicky rozvést okruh 3. (kdo a jak se provádí první předběžné posouzení, zda je investice v souladu s prioritami a možnostmi daného subjektu), okruh 4. (kdo a jak zpracovává investiční záměr), okruh 6. (kdo a jak záměr realizuje) a okruh 7. (kdo a jak je odpovědný za následnou provozní fázi a systematické dlouhodobé vyhodnocování provozních parametrů stavebního objektu).

Postup podle této směrnice by se měl týkat všech stavebních investic bez ohledu na to, jestli jsou hrazeny z vlastních zdrojů či z fondů EU. Rovněž by se měl týkat oprav a údržby stávajících zařízení vyjma řešení havarijních stavů. Jednoduché odůvodnění pro investici, že se jedná o opravu stávajícího zařízení, není možné univerzálně akceptovat. I v případě rekonstrukcí stávajících provozů by se investor měl zamyslet, zda nemá pro daný problém jinou vhodnou alternativu řešení (např. zda nemá jinou vhodnou a při tom nevyužitou budovu, zda by místo rekonstrukce nebylo výhodnější objekt zbourat a postavit nový s lepšími provozními parametry atd.). Interní normativní akt by měl být uplatňován na všechny stavební investice od určité hranice. Hranicí by měl být limit, od kdy začíná veřejná zakázka na stavební práce ve smyslu ZVZ. Tento postup sebou pravděpodobně přinese zvýšení administrativní náročnosti, ale i v současnosti je proces realizace veřejných stavebních investic nějak administrativně zajišťován. Formalizovaný jasně definovaný postup by měl v konečném důsledku přispět k úsporám veřejných prostředků, neboť tento proces by měl zajišťovat, že se budou realizovat pouze efektivní investice.

#### *6.1.1. Rozhodování o přípravě investičního záměru*

Z hlediska okruhu 3. je třeba před tím, než se začnou zpracovávat podrobnější plány na realizaci investice, posoudit, zda je investice v souladu s prioritami a možnostmi daného subjektu. Každý subjekt veřejné správy by měl mít zpracovaný svůj strategický plán rozvoje. Tento plán by mimo obecných deklarací, že subjekt bude pečovat o všeobecné blaho a rozvoj, měl obsahovat i konkrétní priority. U záměru stavební investice pak lze snadno ověřit, zda stavba odpovídá strategickému plánu rozvoje či nikoliv.

U každého stavebního záměru by již v prvotní fázi měla existovat představa o výši investice a o výši provozních nákladů. Subjekty veřejné správy musí ze zákona zpracovávat své rozpočtové výhledy. Z nich by mj. mělo být patrné, jaká výše investic a jaká výše provozních nákladů je v budoucnu reálná. Do určité hranice je relevantní přístup subjektů, že realizují všechny projekty, na které je možné čerpat dotace. Kriterium priorit dle strategického plánu rozvoje pak ustupuje kriteriu finančních možností. Takto však by mělo být postupováno pouze výjimečně, tento postup by neměl být pravidlem. Není možné například v obci vybudovat park, klub mládeže, plavecký bazén a kulturní dům, když obec nemá vodovod a kanalizaci, má v kritickém stavu místní komunikace a v nevyhovujícím stavu základní školu, jenom pro to, že na první skupinu veřejných investic bylo možno čerpat dotace z fondů EU a u druhé skupiny veřejných investic z nějakých důvodů dotace čerpat nešly. První skupina investic při tom bude odčerpávat z obce finance v podobě dodatečných provozních nákladů, které budou obci ještě více chybět pro realizaci a provoz priorit.

Řešením třetího okruhu otázek je tedy:

- zpracování plánu rozvoje subjektu a jasná kategorizace priorit;
- jasná kvantifikace stávajících provozních (mandatorních) nákladů subjektu a kvantifikace možností navýšení nebo změny struktury provozních nákladů (např. navýšení disponibilních prostředků díky ukončení splácení úvěrů, snížení nákladů na zajišťování vybraných činností vlivem úspor atd.);

- u každého záměru stavební investice opovědět hned na počátku schvalovacího procesu, z čeho budou hrazeny provozní náklady pokud investice znamená navýšení provozních nákladů subjektu oproti současnému stavu (např. omezením jiných aktivit, úspory vniklé sestěhováním, omezením dotačních programů určených 3. osobám atd.).

#### 6.1.2. Příprava investičního záměru

Čtvrtý okruh otázek se vztahuje k problematice investičního záměru. Dokument popisující investiční záměr by měl obsahovat shodné prvky jako bývají vyžadovány u studie proveditelnosti. Měl by tedy obsahovat následující rubriky:

1. Úvodní informace, identifikace problému, který má projekt řešit;
2. popis podstaty projektu a jeho etap;
3. rozbor nulové varianty a zhodnocení možných alternativních řešení;
4. odhad využití projektu občany, popis konkurence (je-li relevantní);
5. management projektu a řízení lidských zdrojů;
6. navrhované technické a technologické řešení projektu;
7. dopad projektu na životní prostředí;
8. zajištění investičního majetku;
9. finanční plán a analýza projektu vč. odhadu budoucích provozních výnosů a nákladů;
10. hodnocení efektivity a udržitelnosti projektu;
11. identifikace rizik;
12. harmonogram projektu;
13. závěrečné shrnující hodnocení projektu.

Investiční záměr by měl být zpracován na odborné úrovni a měli by se k němu vyjadřovat odborníci, kteří mají zkušenosti s provozováním obdobných zařízení, která se plánují budovat. Do tvorby investičního záměru by měla co nejméně vstupovat politická reprezentace. Hodnocení efektivity projektu prostřednictvím CBA analýzy není nutné provádět automaticky na každou stavební veřejnou zakázku. Takovýto postup by byl příliš administrativně náročný. Investor by si měl stanovit hranici hodnoty díla, od kdy bude detailní CBA analýzu provádět. Názorem autora vyplývajícím ze zkušeností z veřejné správy je, že hranice pro provádění CBA analýzy je od 20 mil. Kč výše. Přibližně za takové náklady lze

například vybudovat obecní sportovní halu, mateřskou školku nebo středně velký obecní úřad. To jsou již veřejné investice, které do budoucna znamenají značné provozní náklady, a mělo by k nim být přistupováno s rozvahou.

U méně nákladných investic by minimálně měl být proveden rozbor nákladů na investici, odhad provozních nákladů, odhad provozních výnosů a odhad eventuelních úspor, které budou realizací projektu dosaženy. Tabulka obsahující shrnutí relevantních údajů pro rozhodovací proces u investic, kde nebude prováděna CBA analýza, může mít podobu uvedenou v následující tabulce.

<b>Faktor</b>	<b>Hodnota</b>
Priorita akce v rámci strategie subjektu	slovní popis, vyjádření k jaké prioritě se realizace projektu vztahuje a jak je projekt v rámci toho důležitý
Celkové náklady na investiční akci	? Kč
Možnosti získání cizích zdrojů na investiční akci např. z dotace	? Kč + popis dotačního programu
Odhadovaná doba životnosti projektu	? roků
Odhadované roční provozní náklady a odhadované odpisy	? Kč
Očekávaná roční úspora provozních nákladů při realizaci projektu	? Kč
Odhadované roční provozní výnosy	? Kč
Navrhovaný zdroj krytí provozních nákladů a investičního fondu	slovní podpis + vyčíslení, z jakých rozpočtových zdrojů subjektu budou provozní náklady a odpisy hrazeny
Kvantifikace dopadu projektu na počet uživatelů	uvedení ukazatele Kč investičních výdajů na uživatele projektu a uvedení ukazatele Kč provozních výdajů vč. odpisů na uživatele; vztahování k celkovému počtu obyvatel příslušného subjektu

**Tab. 20.** *Rozhodovací tabulka pro investice s hodnotou menší než 20 mil. Kč,  
zdroj autor*

Při finančních plánech a rozborech efektivity by mělo být pamatováno na tvorbu odpisů a ukládání prostředků na budoucí rekonstrukci do investičních fondů. Častým nedostatkem u veřejných stavebních investic v ČR je, že investor někde (u státu, z fondů EU, z Norských fondů, prodejem vlastního přebytkového majetku atd.) zajistí prostředky na vybudování investice. Stavbu užívá, netvoří formou odpisů investiční fond, neboť na to se mu již nedostává finančních prostředků, stavbu postupně „vybydlí“ a pak stavbu z technických důvodů uzavře, protože nemá prostředky na generální rekonstrukci.

Jak již bylo uvedeno, celý investiční proces by měl být co nejvíce transparentní. V případě investičního záměru by to mělo platit obzvláště. Investiční záměry by měly být před jejich schválení kompetentním orgánem uveřejněny na internetu a občané by měli mít možnost se k nim vyjadřovat. Tímto postupem se dosáhne hned dvou pozitivních efektů:

- 1) Zpracovatelé investičního záměru si budou od počátku procesu vědomi, že záměr může být podroben kritice veřejnosti.
- 2) Zvýší se publicita připravované investice a zamezí se tomu, aby byla stavební zakázka připravována pro konkrétní firmu.

Skutečnost, že občané budou zveřejněný návrh investičního záměru kritizovat, ještě automaticky nemusí znamenat upuštění od realizace záměru. Rozhodovatelé však získají lepší představu o reakci veřejnosti na investici.

### *6.1.3. Zadání a realizace veřejné zakázky*

Z hlediska šestého okruhu otázek (kdo a jak záměr realizuje) je třeba učinit několik metodických doporučení ve vztahu k procesu zadávání veřejné zakázky a realizace výstavby.

Je nutné přijmout systémová opatření na zamezení propojení projektant – technický dozor investora – zhotovitel díla. Jedině tak lze dosáhnout stavu, kdy bude investorovi předkládán optimalizovaný projekt stavby, na který lze očekávat skutečně ekonomicky výhodnou nabídku, a kvalita díla bude dosažena v předpokládané úrovni.



U problému technického dozoru investora se nabízí jednoduché a poměrně efektivní řešení – zajišťovat si tuto činnost vlastními silami. S ohledem na výši rozpočtů subjektů, které byly předmětem výzkumu v rámci této práce, by pro ně neměl být problém na magistrátu, krajském úřadu či u samotné instituce mít vlastní oddělení specialistů na technický dozor. Další alternativou je, aby tyto činnosti zajišťovala zřizovaná příspěvková či jiná organizace a pro zadání zakázky této organizaci byla použita tzv. in-house podmínka. Při vhodném výběru kvalifikovaných zaměstnanců zvolených na základě jejich znalostí a schopností, pokud tito zaměstnanci budou náležitě platově motivováni a budou vytvářeny podmínky pro jejich odborný růst, je podstatně menší riziko propojení a korupčního vztahu se zhotovitelem díla, než když se vypíše výběr externího dodavatele služeb TDI, který vyhraje subjekt s mimořádně nízkou cenou. Tento postup přímo vybízí k tomu, aby rozdíl mezi cenou nabídnutou a cenou reálnou byl zhotovitelem „dorovnán“ nebo aby TDI svoji činnost vykonával pouze formálně bez reálné přítomnosti na staveništi.

Problém výběru projektanta je složitější. Není reálné ani ekonomicky únosné v podmínkách našich statutárních měst nebo krajů, aby byly zřizovány vlastní projekční kanceláře. Řešením současné situace je přechod ke způsobu kontraktace Design – Build. Jedná se postup, kdy zhotovitel zajistí pro stavbu projekt a podle něj provede stavbu. Role projektanta je pak jasně definována a od začátku je transparentně zřejmé, s kým jedná ve shodě. Objednatel dá pouze přesné zadání, jakou stavbu, pro jaké účely a s jakými parametry potřebuje. Některé studie ze Spojených států amerických ukazují, že tímto přístupem, kdy zhotovitel díla dodá projekt i stavbu, lze dosáhnout významných úspor z hlediska doby výstavby i nákladů výstavby. Studie poradenské společnosti Smith Culp Consulting z roku 2011 srovnávala 300 stavebních projektů z oblasti vodohospodářství, které byly realizovány buď klasickou metodou Design Bid Build (navrhni-nabídni-postav, klasický postup uplatňovaný v ČR při realizaci stavebních veřejných investic) nebo metodou Design Build (navrhni-postav). Studie došla k závěru, že projekty realizované metodou Design Build vyjdou až o 43 % levněji a jsou realizovány o 33 % kratší dobu.<sup>64</sup> Pro ověření reálnosti

---

<sup>64</sup> viz <http://smithculp.com/wp-content/uploads/2013/02/Alternative.Project.Delivery.Methods-Do.They.Save.Time.And.Money.pdf>

dosahovaných úspor v podmínkách ČR neexistuje srovnatelná studie, nicméně metoda Design Build má několik nesporných výhod:

- 1) umožňuje zhotoviteli díla uplatnit své know-how a vnést do projektu své vlastní řešení;
- 2) zkracuje dobu realizace stavby, protože místo dvou veřejných zakázek (na projektovou dokumentaci a na stavbu) je soutěžena jedna;
- 3) zhotovitel není odpovědný za přenos informací projektant vs. zhotovitel díla;
- 4) eliminuje vznik víceprací, neboť zhotovitel se nemůže odvolávat na nedostatky projektové dokumentace.

Zadání stavební zakázky touto metodou však vyžaduje velmi přesnou specifikaci podmínek zadání a vysoce kvalifikovaný hodnotitelský team.

Pokud se veřejný investor rozhodne nevyužít metodu Design Build, potom mu lze doporučit, aby nevybíral projektanta pouze podle kritéria nabídková cena a byly vhodně zvoleny reference. Dále je třeba do procesu tvorby projektové dokumentace zakomponovat odborné připomínkování navrhovaného řešení. Při projektování nového domova pro seniory by např. projektovou dokumentaci mělo připomínkovat několik ředitelů domovů pro seniory, u školských zařízení ředitelů škol, atd.

V předcházejících částech práce bylo pojednáno o významu poinvestičních nákladů stavby. Ve skutečnosti tyto náklady mají podstatně větší význam jako samotná cena díla. V rámci projektové dokumentace by měl projektant stanovit přesný odhad provozních nákladů budovy a dobu životnosti jednotlivých funkčních dílů. Zhotovitel díla by dodržení těchto parametrů měl garantovat zvoleným řešením. Otázka výše provozních nákladů a doba životnosti funkčních dílů se dá zakomponovat do procesu výběru u obou metod tedy jak DBB, tak DB.

V případě DBB projektant na základě požadavku investora, který sdělí svoji představu o ročních provozních nákladech, provede rozbor možných řešení ve vztahu k očekávaným výstupům. Následně dle požadavku investora zvolí příslušnou alternativu řešení, k této alternativně navrhne projektovou dokumentaci

a provede propočet nákladů. Zhotovitel musí dodržení těchto parametrů garantovat.

U metody DB se požadavek na životnost funkčních dílů dá do podmínek soutěže nebo může být vyžadováno po uchazečích o zakázku, aby životnost a vyčíslení nákladů na následnou rekonstrukci provedli ve své nabídce. Investor si pak v rámci hodnocení nabídek vybere pro něj optimální variantu řešení v poměru náklady na investici vs. doba životnosti a náklady na budoucí rekonstrukce.

Požadavek na vyčíslení provozních nákladů a jejich dodržování by měl být velmi přesně a striktně stanoven ve smlouvách s projektanty a zhotovitelem. Měl by být zajištěn formou dlouhodobého zádržného či bankovních záruk. Tento postup není v podmínkách ČR zatím obvyklý, ale lze v něm spatřovat řešení současného neutěšeného stavu, kdy stavební zakázky jsou zadávány firmám, které nabízí 50-70 % očekávané ceny. Současný stav směřuje k riziku, že díla budou zhotovena ve špatné kvalitě, firmy, které se snažily získat zakázky za každou cenu, postupně zaniknou, investor nebude mít na kom uplatňovat záruky nebo zásadnější problémy se projeví po běžné dvou až pětileté záruční době. Zatímco nyní investoři budují díla s podporou evropských dotací, budoucí opravy vyplývající z nekvalitních staveb budou hradit ze svých rozpočtů.

Při tvorbě zadání veřejné zakázky by měl investor také odpovědět na otázku, zda pro něj hraje relevantní roli doba realizace výstavby. Jsou stavební akce ve veřejném sektoru, kdy celková doba výstavby není podstatná (např. stavba knihovny, stavba dětského hřiště) a kdy naopak doba výstavby hraje z různých důvodů významnou roli (např. uzavírky silnic při dopravních stavebách, omezení provozu při rekonstrukci nemocnice, opravy škol o prázdninách atd.). Pro tyto případy by měl mít investor jasnou kalkulaci, která bude vyjadřovat, jaké přínosy ze zkrácení doby výstavby o každý den vyplývají.

#### *6.1.4. Poinvestiční fáze*

V rámci sedmého okruhu otázek je třeba nastavit systém dlouhodobého vyhodnocování provozních parametrů stavebního objektu. Tento systém je důležitý z několika důvodů:

1. Umožňuje sledovat, zda jsou naplňovány parametry smlouvy s projektantem a zhotovitelem díla.
2. Zvyšuje know-how veřejného investora a dává mu poznatky z realizovaných stavebních investic, které může následně aplikovat při budoucích jiných investicích.
3. Dává podklad pro hodnocení vedoucích pracovníků, kdy je možno sledovat efektivitu provozních nákladů jednotlivých zařízení obdobného typu.
4. Dává podklad pro centrální nákupy vybraných produktů a služeb (např. elektřina, plyn, revize výtahů, úklid, revize hromosvodů či elektro atd.).

Systém vyhodnocování provozních parametrů by měl být nastaven tak, aby data byla shromažďována za všechny organizační složky subjektu a aby byla vyhodnocována pravidelně.

## 6.2. Tabulka rizik

Na základě poznatků uvedených v této práci lze shrnout rizika, která mohou vést k neefektivnosti při vynakládání veřejných prostředků na stavební investice. Následující tabulka obsahuje popis rizika a možnosti jeho eliminace. Rizika jsou seřazena chronologicky, jak mohou být průběžně eliminována v procesu realizace veřejných investic.

Popis rizika	Možnost eliminace
Investor realizuje projekt, který není prioritní.	Existence jasně definovaného plánu dlouhodobého strategického rozvoje schválená pokud možno širším konsensem, aby nedocházelo k významným změnám strategie po každých volbách. V rámci plánu rozvoje je třeba kategorizovat priority.
Investor realizuje projekt, který je finančně dostupný díky dotaci na investici, ale zatíží ho provozními náklady	Investice by měly být realizovány podle priorit schválených v strategickém plánu rozvoje. V rozpočtových výhledech je třeba vyčíslit, kolik bude disponibilních zdrojů na provozní výdaje

Popis rizika	Možnost eliminace
v budoucnu, na které nebude mít investor zdroje.	nestrategických priorit. Pokud veřejný investor nemá dle svého rozpočtového výhledu takové volné provozní zdroje, investici, která není jeho prioritou, i když je díky možnosti dotace dostupná, nerealizovat.
Investor realizuje projekt, který nepřináší očekávané užitky.	Před realizací projektu by měl být proveden rozbor očekávaných nákladů a užitků. Odhady obou kategorií by měly být provedeny důkladně a nezávisle. U větších projektů by měly být podrobeny nestranné oponentuře.
Navrhované stavebnětechnické řešení nedává představu o budoucích provozních nákladech.	Již ve fázi zpracování projektové dokumentace klást důraz na minimalizaci budoucích provozních nákladů. Nechat zpracovat od projektanta odhad budoucích provozních nákladů a zvolit optimální variantu z hlediska poměru očekávaných investičních a provozních nákladů. Nedodržení projektantem odhadovaných parametrů by mělo být smluvně sankcionováno jak u projektanta, tak u zhotovitele díla. Návrhy projektové dokumentace nechat připomínkovat odborníky z praxe, kteří mají zkušenosti s praktickým provozem zařízení obdobného typu.
Projektová dokumentace je nekvalitní nebo obsahuje záměrné chyby.	Zadávat veřejné stavby metodou Design Build nebo nevybírat projektanta pouze podle kriteria nejnižší nabídková cena. Objednat si u projektanta i projektovou dokumentaci skutečného provedení stavby. Smluvně vyloučit zakázky projektanta i pro zhotovitele.
V průběhu výstavby se objeví požadavky na vícepráce.	Toto riziko lze minimalizovat vhodným výběrem projektanta nebo volbou způsobu výstavby Design Build, viz odrážka výše. Dále je třeba

Popis rizika	Možnost eliminace
	vybrat vhodnou osobu na TDI. TDI nevybírat podle kriteria nejnižší nabídková cena, ideálně si TDI zajišťovat prostřednictvím vlastních zdrojů. Významnější položky víceprací nechat prověřit nezávislým znalcem.
Zhotovitel provede dílo nekvalitně	Kvalita díla resp. jednotlivých funkčních dílu musí být přesně stanovena v projektové dokumentaci. Zhotovitel by neměl být vybírán pouze podle kriteria nejnižší nabídková cena. Vhodně zvolit kvalifikační kriteria v rámci veřejné zakázky. Doba záruky by měla být dostatečně dlouhá a záruka by měla být zajištěna vhodným právním instrumentem. Kvalitu díla by měl průběžně důsledně kontrolovat TDI. Část ceny díla by měla zůstat u investora jako pozastávka.
Hotové dílo vykazuje vyšší provozní náklady, než bylo očekáváno.	Sledovat provozní náklady všech stavebních objektů a dělat srovnání relevantních poměrových ukazatelů (např. náklady na lůžko, náklady na žáka, náklady na m <sup>2</sup> užitné plochy) mezi zařízeními obdobného typu. Prověřit nastavení řídicích systémů budovy a vyloučit možnost vysokých nákladů vlivem špatného managementu.

**Tab. 21.** *Tabulka rizik, zdroj autor*

## 7. Závěr

K modernímu vyspělému státu třetího tisíciletí patří i určitý standard veřejných služeb, který občané vyžadují. Stát respektive samospráva zajišťuje občanům silnice, školy, nemocnice, ústavy sociální péče, ochranu před povodněmi a jiné veřejné služby. Současná hospodářská krize v evropském prostoru a prognózy do blízké budoucnosti nejsou ve vztahu k hospodářskému růstu pozitivní. Stát se tedy nemůže spoléhat na stabilní nárůst daňových příjmů vyplývajících z růstu hospodářství. Pro udržení současného standardu veřejných služeb je tedy třeba se také zaměřit na výdajovou stránku veřejných rozpočtů. Veřejná správa bude vždy určitou část svých povinností zajišťovat prostřednictvím veřejných zakázek zadávaných soukromým subjektům. Těžiště pozornosti laické i odborné veřejnosti je nyní soustředěno především na oblast korupce při zadávání veřejných zakázek. Otázka zamezení manipulací s veřejnými soutěžemi je však jenom jednou z možností jak zamezit plýtvání s veřejnými zdroji a zvýšit efektivitu vynakládání veřejných prostředků.

Výše popsané studie a konkrétní příklady dobré a špatné praxe jasně ukazují, že neméně významné je věnovat pozornost přípravě projektu jako celku a to od samotného začátku včetně zasazení do širšího kontextu. Vypsání veřejné zakázky je až následný krok. Sebetransparentnější veřejná soutěž nevyřeší to, že konkrétní orgán veřejné správy (např. ministerstvo, kraj nebo obec) bude realizovat špatný (nebo přímo megalomanský či populistický) projekt. Před každým zamýšleným projektem ve veřejné správě je třeba mít důkladně zodpovězeny základní otázky:

- Přinese projekt skutečně řešení pro potřeby obyvatel?
- Je řešení těchto potřeb obyvatel prioritní v rámci dlouhodobé strategie rozvoje dané oblasti?
- Neexistují pro řešení těchto potřeb jiné efektivnější alternativy?
- Jsou vynaložené veřejné prostředky adekvátní přínosu projektu pro veřejnost?
- Bude mít navrhované řešení skutečně využití po celou dobu zamýšlené životnosti projektu?

- Je provoz navrhovaného řešení dlouhodobě ufinancovatelný a budou v budoucnu zdroje na opravy a údržbu?

Česká právní úprava ZVZ do dubna 2012 explicitně neobsahovala povinnost veřejných zadavatelů provádět před vypsáním veřejné zakázky podrobnější rozbor, které by hledaly odpověď na shora uvedené otázky. Tato povinnost však představitelům veřejné zprávy vyplývala z jiných právních předpisů a stále trvá. Zejména zákona 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla, klade důraz na technicko – ekonomické zdůvodnění a vyhodnocování efektivnosti vynaložených finančních prostředků. Novelizovaný ZVZ obsahuje ještě další požadavky ve vztahu k odůvodňování účelnosti veřejných investic. Veřejní zadavatelé se upínají na formální procedurální pravidla procesu zadávání veřejné zakázky a při tom se zapomíná na hlavní zásady 3E.

Možností, jak posuzovat efektivnost veřejné investice, je celá řada. Jednotlivé metody byly popsány v této práci. Za nejvhodnější metodu považují CBA analýzu, díky které je možné provádět srovnání zdánlivě nesrovnatelných veřejných služeb (např. cyklostezky a domova pro seniory). Veřejní investoři by však měli vyhodnocení provádět ve vztahu ke svým prioritám a nehodnotit podle priorit dotačních programů. Před realizací investice podporované z fondů EU by si měli dobře zvážit dlouhodobou udržitelnost investice. Podmínky programů EU většinou požadují udržitelnost pouze pět let. Odpovědný veřejný investor by měl ale před zahájením investice znát odpověď na otázku, co se bude dít za dvacet nebo čtyřicet let, kdy bude investice potřebovat generální opravu? Dokáže v mezidobí vytvořit investiční fondy na opravu nebo postavené objekty budou postupně chátrat a jednoho dne se z důvodů špatného technického stavu prostě uzavrou?

Pro efektivní veřejnou stavební investici je klíčová příprava projektu, zadání díla, monitoring kvality a provozních nákladů díla. Tyto činnosti jsou velmi náročné a z hlediska publicity nezajímavé. Pozornost představitelů veřejné správy se většinou soustředí pouze na dva momenty – poklep základního kamene při zahájení stavby a přestřihnutí pásky při předání hotového díla. Předinvestiční a poinvestiční fáze bývá přehlížena.



Subjekty veřejné správy by měly v rámci svých interních norem upravit rozhodovací proces před realizací investice, při kterém dojde k posouzení efektivity projektu. Také by měly mít zavedený systém sledování a porovnávání provozních nákladů stavebních objektů.

*Hlavním cílem disertační práce je nalezení odpovědi na výzkumnou otázku formou potvrzení nebo vyvrácení předložené hypotézy H1:*

*„Efektivita veřejného projektu je přímo úměrná kvalitně zpracované analýze stávajícího stavu a modelů ekonomické efektivity zvažovaných variant technicko-ekonomického řešení.“*

*Z dosažených výsledků práce, které jsou shrnuty v jejím závěru, lze jednoznačně potvrdit platnost hypotézy H1.*

Dalším splněným cílem disertační práce je návrh metodického návodu hodnocení ekonomické efektivity veřejných projektů, které subjekty veřejné správy mohou využívat pro svoji investiční praxi. S ohledem na různorodost zaměření subjektů veřejné správy a rozmanitost stavebních investic nelze sice dát jednoznačný konkrétní návod. Velmi dobře lze ovšem popsat obecné principy, při jejichž dodržování dojde k podstatnému zefektivnění využití vynakládaných veřejných prostředků.

Posledním cílem bylo nalezení relevantních oblastí rizika, ve kterých může v procesu vynakládání veřejných prostředků na stavební investice docházet k plýtvání se zdroji či přímo ke korupčnímu jednání. Tato rizika jsou sumarizována vč. nástrojů na jejich eliminaci v tabulce 21 kapitoly 6.2.

## 8. Použitá literatura a další informační zdroje

1. BALÍK, Stanislav. *Komunální politika*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2009. s. 256. ISBN 978-80-247-2908-4.
2. BŘEČTAN, Robert. Matematika milosrdenství: Jakou cenu má váš život. In: *Ekonom*. 2012, 46, str. 7-11. ISSN 1210-0714.
3. BUCHANAN, James M. *The Theory of Public Choice – II*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1984. s. 464. ISBN 978-0472080410.
4. Central and Eastern European Construction Research. Studie dopadů novely zákona o veřejných zakázkách na ekonomiku ČR. Praha 2013
5. DOWNS, Antony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row, 1957. s. 310. ISBN 978-0060417505.
6. DRBAL, Karel a kol. Metodika stanovování povodňových rizik a škod v záplavovém území. Brno: Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka, v.v.i., 2008, s. 72. Dostupné z:  
[http://www.dibavod.cz/data/metodika\\_riziko\\_skody\\_2008.pdf?PHPSESSID=b32f83c256d387bb29c](http://www.dibavod.cz/data/metodika_riziko_skody_2008.pdf?PHPSESSID=b32f83c256d387bb29c)
7. DUFEK, Zdeněk. Možnosti využití úvěrového financování ze zdrojů Evropské investiční banky na stavby v regionálním veřejném sektoru. In: *Juniorstav 2011 - Sborník anotací*. Brno: Akademické nakladatelství CERM s.r.o., 2011. Stránky příspěvku od 321. ISBN 978-80-214-4232-0.
8. DUFEK, Zdeněk. Právní úprava posuzování ekonomické efektivity při zadávání veřejných zakázek. In: *Juniorstav 2012 - Sborník anotací*. Brno: Akademické nakladatelství CERM s.r.o., 2012. Stránky příspěvku od 383. ISBN 978-80.
9. DVOŘÁK, David. Připravují se nové směrnice EU – 1. část. In: *Veřejné zakázky*. 2012, 1, str. 18-22. ISSN 1803-6724
10. European Commission. Guide to COST-BENEFIT ANALYSIS of investment projects, 2008, s. 257. Dostupné z:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf)
11. EVANS, Raymond a kol. Long Term Cost of Owning and Using Buildings.

- London: The Royal Academy of Engineering, 1998. Dostupné z:  
[http://www.raeng.org.uk/news/publications/list/reports/The\\_Long-Term\\_Costs\\_of\\_Buildings.pdf](http://www.raeng.org.uk/news/publications/list/reports/The_Long-Term_Costs_of_Buildings.pdf)
12. FOTR, Jiří. SOUČEK, Ivan. *Investiční rozhodování a řízení projektů*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2011. s. 416. ISBN 978-80-247-3293-0
  13. JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*, 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. s. 1024. ISBN 978-80-7400-329-5.
  14. KALA, Miloslav. Korupce. In: *Trestní právo*. 2013, 4, str. 4-13. ISSN 1211-2860
  15. KOČÍ, Petr. Mapa dluhů všech 6246 obecních úřadů. Hrozí vašemu městu či vesnici krach? Dostupné z:  
<http://data.blog.ihned.cz/c1-58868120-mapa-dluhu-vsech-6-246-obecnich-uradu-hrozi-vasemu-mestu-ci-vesnici-krach>
  16. KORYTÁROVÁ, Jana a kolektiv. *Povodně a nemovitý majetek v území*. Brno: Akademické nakladatelství CERM s.r.o., 2007. s. 181. ISBN 978-80-7204-573-0.
  17. KOUDELKA, Zdeněk. ONDRUŠ, Radek. PRÚCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) – Komentář – 4. vydání*. Praha: Linde Praha, 2009, s. 488. ISBN 978-80-7201-760-7.
  18. Legalink. Public Procurement Law Guidelines for contracts with public authorities, 2009. s. 310, Dostupné z: <http://ebookbrowse.com/legalink-public-procurement-law-3rd-edition-final-pdf-d70063890>
  19. LEVIN, Henry. *Cost-effectiveness analysis* 2nd edition. London: SAGE Publications, Inc. 2000. s. 328. ISBN 978-0761919346.
  20. MACHUREK, Tomáš. Nová úprava veřejných zakázek by mohla skrývat i rizika. Praha: Asociace poskytovatelů a uživatelů elektronických nástrojů pro výběrová řízení a aukce, 2011. Dostupné z: <http://www.apuen.cz/nova-uprava-verejnych-zakazek-by-mohla-skryvat-i-rizika>
  21. MARKOVÁ, Leonora a kolektiv. *Náklady životního cyklu stavby*. Brno: Akademické nakladatelství CERM s.r.o., 2011. s. 125. ISBN 978-80-7204-762-8.
  22. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Důvodová zpráva k novele zákona č. 137/2006 rozeslaná k připomínkovému řízení dne 23.4.2013
  23. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Studie proveditelnosti (Feasibility Study)

- metodická příručka. Praha 2004, s. 43. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/Upload/Rizeni-fondu-EU/Methodika-zpracovani-studie-proveditelnosti>
24. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek 2012
  25. Ministerstvo zemědělství ČR. Zpráva o plnění programů prevence před povodněmi k 31.12.2011. Dostupné z: [http://eagri.cz/public/web/file/190985/\\_3\\_vlastni\\_material\\_VLADA.pdf](http://eagri.cz/public/web/file/190985/_3_vlastni_material_VLADA.pdf)
  26. MISHAN, Edward Josua. *Cost-benefit analysis: an informal introduction*. Boston: Undin Hyman, 1990. s. 461. ISBN 0044450923.
  27. OCHRANA, František. Metodika hodnocení veřejných zakázek s ohledem na kritérium 3E. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008, s. 31. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/Uploads/Methodiky/Priloha-C-1---3E-vs-principy-ZVZ>
  28. OCHRANA, František. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha: Management Press, NT Publishing, s.r.o., 2001. s. 246. ISBN 80-7261-018-X.
  29. OCHRANA, František. *Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek*. Praha: EKOPRESS, 2008. s. 154. ISBN 978-80-86929-46-0.
  30. Open Europe. 100 examples of EU fraud and waste. Dostupné z: <http://www.openeurope.org.uk/Content/documents/Pdfs/top100waste.pdf>
  31. Patria Online, a.s. Zadlužení obcí loni stouplo na 90 mld. Kč. Dostupné z: <http://www.patria.cz/zpravodajstvi/2314500/zadluzeni-obci-loni-stouplo-na-90-mld-kc-kraju-na-245-mld-kc-a-nejzadluzenejsi-je-olomoucky.html>
  32. PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2004. s. 375. ISBN 80-7261-086-4.
  33. Poslanecká sněmovna parlamentu ČR. Sněmovní tisk 370 – Novela zákona o zadávání veřejných zakázek včetně důvodové zprávy. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=71342>
  34. RUBINSTEIN, Reuven Y., KROESE, Dirk P. *Simulation and the Monte Carlo Method* 2nd edition. Hoboken: John Wiley & Sons, 2008. s. 372, ISBN 978-0-470-17794-5.
  35. SAMUELSON, Paul. NORDHAUS, William. *Ekonomie*. Praha: Nakladatelství svoboda, 1995. s. 1011. ISBN: 80-205-0494-X.

36. SCHNEIDEROVÁ HERALOVÁ, Renáta. *Udržitelné pořízování staveb (ekonomické aspekty)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 256 s. ISBN 978-80-7357-642-4.
37. SCHOLLEOVÁ, Hana. *Investiční controlling*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2009. s. 288. ISBN 978-80-247-2952-7.
38. Smith Culp Consulting. Alternative project delivery methods do they save time and money? Dostupné z:  
[http://smithculp.com/wp-content/uploads/2013/02/Alternative.Project.Delivery.Methods-Do.They\\_.Save\\_.Time\\_.And\\_.Money\\_.pdf](http://smithculp.com/wp-content/uploads/2013/02/Alternative.Project.Delivery.Methods-Do.They_.Save_.Time_.And_.Money_.pdf)
39. SVOZILOVÁ, Alena. *Projektový management*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2011. s. 392. ISBN 978-80-247-3611-2.
40. SYNEK, Miloslav. *Manažerská ekonomika*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2011. s. 480. ISBN 978-80-247-3494-1.
41. ŠEBESTA, Milan. PODEŠVA, Vilém. OLÍK, Miloš, MACHUREK, Tomáš. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem*. Praha: ASPI, a.s., 2006. s. 524. ISBN 80-7357-213-3.
42. ŠELEŠOVSKÝ, Jan. *Hospodaření krajské samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita v Brně. 2010, s. 200. ISBN: 978-80-210-5423-3
43. Transparency International – Česká republika. Veřejné zakázky v České republice: Korupce nebo transparentnost?, 2005. s. 96. Dostupné z:  
[http://www.transparency.cz/doc/vz\\_studie\\_text.pdf](http://www.transparency.cz/doc/vz_studie_text.pdf)
44. VALDHANS, Jiří. Tričko z tržnice. In: Veřejné zakázky. 2011, 6, str. 11. ISSN 1803-6724
45. Vláda ČR. Usnesení 365 ze dne 24.5.2010 Dokumentace programu 129 120. Dostupné z:  
[http://eagri.cz/public/web/file/16415/Dokumentace\\_programu\\_129120\\_\\_\\_2.\\_zmena.pdf](http://eagri.cz/public/web/file/16415/Dokumentace_programu_129120___2._zmena.pdf)
46. Vláda ČR. Usnesení 382 ze dne 19.4.2000 Strategie ochrany před povodněmi v ČR. Dostupné z:  
[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategie\\_ochrany\\_povodne/\\$FILE/](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategie_ochrany_povodne/$FILE/)

OOV\_strategie\_povodne\_20000419.pdf

47. World Trade Organisation. Dohoda o vládních zakázkách (GPA). Dostupné z: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gp\\_gpa\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm)
48. Zastupitelstvo města Brna. Důvodová zpráva k bodu č. 91 ze zasedání Z4/030
49. KALA, Miloslav. Cena zakázky z pohledu Nejvyššího kontrolního úřadu. podkladový materiál ke konferenci „Veřejné zakázky v dopravním stavitelství: Jak korupce ovlivňuje jejich cenu?“. Praha 2011
50. JAKUBÍČEK, Petr, ŠKERLIKOVÁ, Jana. Ekonomické krize jako důsledek korupce a lobbyismu. In: Periodika Academia Vysoká škola Karla Engliše, a.s. 2010, 2, str. 24-40. ISSN 1802-2626.

### **Použité webové stránky**

1. Domov pro seniory Předklášteří, p.o. Dostupné z: [www.domovpredklasteri.cz](http://www.domovpredklasteri.cz)
2. Český úřad zeměměřičský a katastrální. Dostupné z: [www.cuzk.cz](http://www.cuzk.cz)
3. Design Build Institute of America. Dostupné z: [www.dbia.org](http://www.dbia.org)
4. Jihočeský kraj. Dostupné z: [www.kraj-jihocesky.cz](http://www.kraj-jihocesky.cz)
5. Jihomoravský kraj. Dostupné z: [www.kr-jihomoravsky.cz](http://www.kr-jihomoravsky.cz)
6. Karlovarský kraj. Dostupné z: [www.kr-karlovarsky.cz](http://www.kr-karlovarsky.cz)
7. Královehradecký kraj. Dostupné z: [www.kr-kralovehradecky.cz](http://www.kr-kralovehradecky.cz)
8. Liberecký kraj. Dostupné z: [www.kraj-lbc.cz](http://www.kraj-lbc.cz)
9. Ministerstvo dopravy ČR. Dostupné z: [www.mdcr.cz](http://www.mdcr.cz)
10. Ministerstvo financí ČR. Dostupné z: [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz)
11. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Dostupné z: [www.mmr.cz](http://www.mmr.cz)
12. Ministerstvo zemědělství ČR. Dostupné z: [www.mze.cz](http://www.mze.cz)
13. Moravian Science Centre Brno. Dostupné z: [www.msrb.cz](http://www.msrb.cz)
14. Moravskoslezský kraj. Dostupné z: [www.kr-moravskoslezsky.cz](http://www.kr-moravskoslezsky.cz)
15. Olomoucký kraj. Dostupné z: [www.kr-olomoucky.cz](http://www.kr-olomoucky.cz)
16. Pardubický kraj. Dostupné z: [www.pardubickykraj.cz](http://www.pardubickykraj.cz)
17. Plzeňský kraj. Dostupné z: [www.plzensky-kraj.cz](http://www.plzensky-kraj.cz)
18. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Dostupné z: [www.psp.cz](http://www.psp.cz)

19. Povodí Labe, s.p. Dostupné z: [www.pla.cz](http://www.pla.cz)
20. Povodí Moravy, s.p. Dostupné z: [www.pmo.cz](http://www.pmo.cz)
21. Povodí Odry, s.p. Dostupné z: [www.pod.cz](http://www.pod.cz)
22. Povodí Ohře, s.p. Dostupné z: [www.poh.cz](http://www.poh.cz)
23. Povodí Vltavy, s.p. Dostupné z: [www.pvl.cz](http://www.pvl.cz)
24. Praha, hlavní město. Dostupné z: [www.praha.eu](http://www.praha.eu)
25. Ředitelství silnic a dálnic ČR, s.p.o. Dostupné z: [www.rsd.cz](http://www.rsd.cz)
26. S-centrum Hodonín, p.o. Dostupné z: [www.s-centrum-hodonin.eu](http://www.s-centrum-hodonin.eu)
27. Senior centrum Blansko, p.o. Dostupné z: [seniorcentrumblansko.webnode.cz](http://seniorcentrumblansko.webnode.cz)
28. Správa a údržba silnic Jihomoravského kraje, p.o. Dostupné z: [www.susjmk.cz](http://www.susjmk.cz)
29. Správa železniční dopravní cesty. Dostupné z: [www.szdc.cz](http://www.szdc.cz)
30. Statutární město Brno. Dostupné z: [www.bрно.cz](http://www.bрно.cz)
31. Statutární město České Budějovice. Dostupné z: [www.c-budejovice.cz](http://www.c-budejovice.cz)
32. Statutární město Děčín. Dostupné z: [www.mmdecin.cz](http://www.mmdecin.cz)
33. Statutární město Frýdek Místek. Dostupné z: [www.frydek-mistek.cz](http://www.frydek-mistek.cz)
34. Statutární město Havířov. Dostupné z: [www.havirov-city.cz](http://www.havirov-city.cz)
35. Statutární město Hradec Králové. Dostupné z: [www.hradeckralove.org](http://www.hradeckralove.org)
36. Statutární město Chomutov. Dostupné z: [www.chomutov.eu](http://www.chomutov.eu)
37. Statutární město Jablonec nad Nisou. Dostupné z: [www.mestojablonec.cz](http://www.mestojablonec.cz)
38. Statutární město Jihlava. Dostupné z: [www.jihlava.cz](http://www.jihlava.cz)
39. Statutární město Karlovy Vary. Dostupné z: [www.mmkv.cz](http://www.mmkv.cz)
40. Statutární město Karviná. Dostupné z: [www.karvina.cz](http://www.karvina.cz)
41. Statutární město Kladno. Dostupné z: [www.kladno.eu](http://www.kladno.eu)
42. Statutární město Liberec. Dostupné z: [www.liberec.cz](http://www.liberec.cz)
43. Statutární město Mladá Boleslav. Dostupné z: [www.mb-net.cz](http://www.mb-net.cz)
43. Statutární město Most. Dostupné z: [www.mesto-most.cz](http://www.mesto-most.cz)
44. Statutární město Olomouc. Dostupné z: [www.olomouc.eu](http://www.olomouc.eu)
45. Statutární město Opava. Dostupné z: [www.opava-city.cz](http://www.opava-city.cz)
46. Statutární město Ostrava. Dostupné z: [www.ostrava.cz](http://www.ostrava.cz)
47. Statutární město Pardubice. Dostupné z: [www.pardubice.eu](http://www.pardubice.eu)

48. Statutární město Plzeň. Dostupné z: [www.plzen.eu](http://www.plzen.eu)
49. Statutární město Prostějov. Dostupné z: [www.prostejov.eu](http://www.prostejov.eu)
50. Statutární město Přerov. Dostupné z: [www.prerov.eu](http://www.prerov.eu)
51. Statutární město Teplice. Dostupné z: [www.teplice.cz](http://www.teplice.cz)
52. Statutární město Ústí nad Labem. Dostupné z: [www.usti-nad-labem.cz](http://www.usti-nad-labem.cz)
53. Statutární město Zlín. Dostupné z: [www.zlin.eu](http://www.zlin.eu)
54. Středočeský kraj. Dostupné z: [www.kr-stredocesky.cz](http://www.kr-stredocesky.cz)
55. Ústecký kraj. Dostupné z: [www.kr-ustecky.cz](http://www.kr-ustecky.cz)
56. Vysočina. Dostupné z: [www.kr-vysocina.cz](http://www.kr-vysocina.cz)
57. Zlínský kraj. Dostupné z: [www.kr-zlinsky.cz](http://www.kr-zlinsky.cz)

### **Použité právní předpisy a judikatura**

1. Mezinárodní smlouva 111/2009 Sb.m.s. o sjednání Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii
2. Nařízení vlády č. 667/1920 Sb. o zadávání státních dodávek a prací (Zadávací řád)
3. Prováděcí vyhlášky k ZVZ č. 230/2012 Sb., 231/2012 Sb. a 232/2012 Sb.
4. rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 10.5.2012 č.j. 5 Tdo 380/2012-35
5. rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 22.3.2007 č.j. 15 Tdo 1316/2006
6. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/17/ES ze dne 31. 3. 2004, o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v resortu vodohospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb
7. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/18/ES ze dne 31. 3. 2004, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby
8. Vyhláška č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích
9. Vyhláška Státní arbitráže ČSSR č. 104/1973 Sb., kterou se vydávají podmínky dodávky stavebních prací
10. Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách
11. Zákon č. 199/1994 Sb., o veřejných zakázkách
12. Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky
13. Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon
14. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě



15. Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách
16. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
17. Zákon č. 109/1964 Sb. Hospodářský zákoník
18. Zákon č. 128/200 Sb., o obcích
19. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích
20. Zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu
21. Zákon č. 262/2006 Sb. Zákoník práce
22. Zákon č. 218/2000 Sb. rozpočtová pravidla

## **9. Seznam použitých zkratk**

1. CBA - Cost Benefit analýza
2. ČR - Česká republika
3. DB – Design Build
4. DBB – Design Bid Build
5. DPH - daň z přidané hodnoty
6. EIB – Evropská investiční banka
7. EU – Evropská unie
8. INA - interní normativní akt
9. ISVZ-US - informační systém o veřejných zakázkách uveřejňování subsystém
10. JmK – Jihomoravský kraj
11. MFČR - Ministerstvo financí ČR
12. mld. - miliarda
13. MMR - Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky
14. MZE – Ministerstvo zemědělství ČR
15. NKÚ - Nejvyšší kontrolní úřad České republiky
16. ŘSD – Ředitelství silnic a dálnic ČR, s.p.o.
17. Sb. - sbírky zákonů
18. SM - statutární město
19. SUS JmK – Správa a údržba silnic Jihomoravského kraje, p.o.
20. SŽDC – Správa železniční dopravní cesty, s.o.
21. TDI – technický dozor investora
22. ÚOHS – Úřad na ochranu hospodářské soutěže ČR
23. ZVHS – Zemědělská vodohospodářská správa
24. ZVZ – zákon o veřejných zakázkách

## 10. Seznam tabulek, grafů a obrázků

<b>Seznam tabulek</b>	<b>Str.</b>
Tab.1. Srovnání vývoje zadlužení státu, obcí a krajů v ČR v ml. Kč	9
Tab. 2. Hodnota veřejných zakázek v ČR uveřejněných prostřednictvím ISVZ – US v roce 2010	11
Tab. 3. Počet veřejných zakázek v ČR uveřejněných prostřednictvím ISVZ – US v roce 2010	11
Tab. 4. Podíl objemu prostředků evidovaných v ISVZ na celkovém trhu veřejných zakázek	12
Tab. 5. Formulář na odůvodnění účelnosti veřejné zakázky	23
Tab. 6. Meziroční změny počtu oznámení o zakázce	25
Tab. 7. Meziroční změny hodnoty oznámení o zakázce	25
Tab. 8. Meziroční změny hodnoty oznámení o zakázce na stavební práce	26
Tab. 9. Meziroční změny hodnoty oznámení o zadání zakázky na stavební práce	27
Tab. 10. Příklad využití metody CMA	38
Tab. 11. Poměr jednotlivých položek nákladů životního cyklu budovy	42
Tab. 12. Trend používaných hodnotících kritérií	50
Tab. 13. Srovnání investičních nákladů a počtu lůžek u vybraných zařízení	54
Tab. 14. Srovnání provozních nákladů u vybraných zařízení	56
Tab. 15. Přehled poptávaných územně samosprávných celků a jejich rozpočtů	58
Tab. 16. Přehled poptávaných správců vodních toků a jejich rozpočtů	60
Tab. 17. Přehled poptávaných správců dopravní infrastruktury a jejich rozpočtů na investice	60
Tab. 18. Přehled 20 nejvýznamnějších veřejných zadavatelů podle objemu zadaných zakázek za rok 2012	62
Tab. 19. Přehled skutečného čerpání programu 129 120 za období 2007-2011 dle jednotlivých investorů v mil. Kč	80
Tab. 20. Rozhodovací tabulka pro investice s hodnotou menší než 20 mil. Kč	95
Tab. 21. Tabulka rizik	100

<b>Seznam grafů</b>	Str.
Graf 1. Srovnání vývoje zadlužení státu, obcí a krajů v ČR	9
Graf 2. Procentuální vývoj zahájených veřejných zakázek za rok 2012 po měsících	26
Graf 3. Srovnání počtu územně samosprávných celků a schválených kapitálových výdajů na rok 2013 podle přístupu k analýzám stavebních investic	71
Graf 4. Rozdělení stavebně technického stavu silnic II. a III. třídy v JmK podle poruch	76
Graf 5. Vývoj rozdělení stavebně technického stavu silnic II. a III. třídy v JmK podle poruch	76
Graf 6. Vývoj podílu provozních prostředků k objemu spravovaného majetku ve vlastnictví JMK	77

<b>Seznam obrázků</b>	Str.
Obr. 1. Hlavní objekt Senior centrum Blansko, p.o.	53
Obr. 2. Hlavní objekt S – centrum Hodonín, p. o.	54
Obr. 3. Hlavní objekt Domov pro seniory Předklášteří, p.o.	54
Obr. 4. Vizualizace MSCB	72
Obr. 5. Vila rodiny Löw-Beerů	73